

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

Verfassungsrechtliche Probleme
und sicherheitsrechtliche Fragen
der repressiven Störungsabwehr

Jutta Zitzmann

Diss. München

1984

**Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge
Verfassungsrechtliche Probleme und sicherheitsrechtliche
Fragen der repressiven Störungsabwehr**

**Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Juristischen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München**

vorgelegt von

Jutta Zitzmann

1984

Referent: Professor Dr. Lerche

Korreferent: Professor Dr. Zacher

Tag der mündlichen Prüfung: 12. Dezember 1984

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seite</u>
Literaturverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXII
 ERSTER TEIL. EINLEITENDE BEMERKUNGEN	 1
 ZWEITER TEIL. RECHTSHISTORISCHE ENTWICKLUNG DER VERSAMMLUNGSFREIHEIT UND DER REGLE- MUNGSMÖGLICHKEITEN IN DEUTSCHLAND	 8
I. Unumschränkte Machtausübung zur Zeit des Absolutismus	 9
II. Libérale Ansätze Mitte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts	 10
III. Ausdehnung des Freiheitsbereichs nach dem 1. Weltkrieg und verfassungsrecht- liche Verfestigung in der Weimarer Republik	 16
IV. Totalitätsprinzip des national- sozialistischen Regimes	 19
V. Demokratischer Rechtsstaat der Bun- desrepublik Deutschland seit 1949	 19

DRITTER TEIL. VERFASSUNGSRECHTLICHE UND EINFACHGESETZLICHE GRUNDLAGEN: ÖFFENTLICHE VERSAMMLUNGEN UNTER FREIEM HIMMEL UND AUF- ZÜGE NACH DEM GRUNDGESETZ UND DEM VERSAMM- LUNGSGESETZ	23
--	----

I. Versammlungs- und Aufzugsbegriff	23
1. Verhältnis des versammlungsgesetz- lichen zum verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff	24
2. Definition der Versammlung	26
2.1 Abgrenzung zur Ansammlung	26
2.2 Kollektive Aktivität als Versammlungs- merkmal	27
2.2.1 Mögliche Handlungsformen	27
a) Enge Interpretation (h.M.)	27
b) Hier vertretene Ansicht	28
c) Zwischenergebnis	35
2.2.2 Kollektive Aussage	36
2.3 Zusammenfassende Definition der Ver- sammlungsarten und Klärung des Demon- strationsbegriffs	41
2.3.1 Vortragsversammlung	41
2.3.2 Diskussionsversammlung	41
2.3.3 Demonstrationsversammlung (Demonstration)	41

III

2.3.4	Typenverbindungen	46
2.4	Bestimmung und Durchsetzung der Versammlungsform	46
2.4.1	Herleitung des Bestimmungsrechts	46
2.4.2	Beschränkung des Teilnahmerechts	48
2.4.3	Durchsetzungsmöglichkeit	51
2.4.4	Mißbrauch des Bestimmungsrechts	51
2.5	Versammlungszweck	54
2.5.1	Qualifizierung der Unterhaltung als Meinungsbetätigung im Sinn des Art. 8 GG	55
2.5.2	Vorrangiger Zweck der Meinungsbetätigung	59
	a) Historische Gesetzesauslegung	59
	b) Wortsinn nach dem allgemeinen Sprachgebrauch	62
	c) Systematische Stellung	64
	d) Teleologische Auslegung	67
	e) Doppelcharakter des Versammlungsrechts	69
2.5.3	Zwischenergebnis	71
2.5.4	Sonderfälle: Versammlungszweck bei Blockaden und Hausbesetzungen	73
2.6	Versammlungsthemen	75
2.6.1	"Öffentliche" Angelegenheiten als Ver- sammlungsthemen	76
2.6.2	Gegenargumente für "private" Themen	78
2.6.3	Eigene Lösung	79
2.6.4	Ergebnis	83
3.	Definition des Aufzugs	83
II.	Besondere Merkmale und besondere gesetz- liche Regelungen bei öffentlichen Versamm- lungen unter freiem Himmel und Aufzügen	84
1.	Unbegrenztheit des Teilnehmerkreises	84
2.	Öffentlichkeitsbezug	85

3.	Zulässigkeit der Beschränkung des Normbereichs des VersG auf "öffentliche" Versammlungen	87
4.	Fehlende räumliche Begrenzung	90
5.	Ausfüllung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG durch das VersG	91
5.1	Ausführende und einschränkende Normen im III. Abschnitt des VersG für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge	91
5.2	Einschränkung des Geltungsbereichs der §§ 14 bis 16 VersG durch § 17 VersG?	93
5.2.1	Veranstaltungen mit Versammlungscharakter im Sinne des § 17 VersG	95
5.2.2	Verfassungswidrige Privilegierung und Benachteiligung von Versammlungen durch § 17 VersG	98

VIERTER TEIL. REPRESSIVE STÖRUNGSABWEHR:

	STÖRERAUSSCHLUSS	102
I.	Störerausschluß gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG	102
1.	Historischer Vergleich mit den früheren, versammlungsrechtlichen Vorschriften	104
2.	Erfordernisse auf der Tatbestandsseite	105
2.1	Gröbliche Störung	107
2.1.1	Verwendung des Begriffs im VersG an mehreren Stellen	107
2.1.2	Strenge Auslegung des unbestimmten Gesetzesbegriffs	108
2.1.3	Angriffsziel: die "Versammlungs"-ordnung	111
2.1.4	Merkmal "gröbliche" Störung	115

a)	Erhebliche Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs	115
b)	Verhältnis gröblich störende Mei- nungsäußerung - Meinungsäußerungs- freiheit, Art. 5 Abs. 1 GG	116
c)	Gröbliche Störung nur bei Störung des "gesamten" Versammlungsablaufs?	120
d)	Art und Weise des störenden Verhaltens	123
e)	Entscheidung anhand von Einzelfall- kriterien - kein maßgebliches Kri- terium: der "Wert" der Versammlung	124
2.1.5	Rechtfertigung der gröblichen Störung mit dem Recht auf zivilen Ungehorsam	126
2.2	Störender Teilnehmer: Antagonismus?	128
2.2.1	Objektives Teilnahmemerkmal	128
2.2.2	Subjektives Teilnahmemerkmal	129
a)	Wille zur Meinungsbetätigung im Sinn des Art. 8 GG als wesentliches Element der subjektiven Teilnahme	130
b)	Ablehnendes Verhalten - Grundkonsens	131
c)	Störendes Verhalten (Vereinbarkeit von Störer- und Teilnehmereigenschaft)	133
2.2.3	Ergebnis	140
3.	Rechtliche Konsequenzen	141
3.1	Ermessensvorschriften	141
3.1.1	Zulässigkeit im Bereich des Versammlungs- rechts	141
3.1.2	Ermessenseinschränkung auf Null wegen polizeilicher Schutzpflicht bei Ver- sammlungen	142
3.2	Güterabwägung im Rahmen des Ausschluß- ermessens	144
3.2.1	Theoretischer Lösungsansatz	145
3.2.2	Abstrakte und/oder konkrete Abwägung bei Grundrechtskollisionen, behandelt anhand einer versammlungsspezifischen Situation	146

3.2.3	Berücksichtigung von kollidierenden Grundrechten der Einsatzkräfte	155
3.2.4	Abwägungsgesichtspunkte in konkreten Fällen	156
	a) Rechtsgut Leben	156
	b) Rechtsgut körperliche Unversehrtheit	157
3.2.5	Sonderstellung politischer Parteien	158
3.2.6	Ergebnis	159
3.3	Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	160
3.3.1	Differenzierungsverbot	160
3.3.2	Mildestes Mittel	162
3.3.3	Subsidiarität staatlichen Handelns	165
3.4	Zweckmäßigkeitserwägungen	167
3.5	Adressierung der polizeilichen Ausschlußverfügung	168
4.	Zwangsweise Durchsetzung der Ausschlußverfügung	170
4.1	Entfernungspflicht kraft Gesetzes	170
4.2	Polizeiliche Pflicht zur Erzwingung der Entfernung?	171
5.	Ergebnis	173
II.	Störerausschluß gemäß § 2 Abs. 2 VersG oder allgemeinem Polizeirecht	175
1.	§ 2 Abs. 2 VersG: Eingriffsermächtigung neben den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG?	175

VII

2.	Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht - Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts	180
2.1	Bei stattfindenden Versammlungen	180
2.1.1	Vorgehen gegen Sammlungsteilnehmer	180
2.1.2	Vorgehen gegen Nichtteilnehmer	182
2.2	Bei der Anreise zu Sammlungen	184
III.	Störerausschluß oder Auflösung von Störergruppen	186
1.	Störer-"Sammlung" in der Sammlung - Gegengruppen	186
1.1	Formen der Gegengruppen	188
1.2	Rechtliche Qualifizierung	188
2.	Auflösung der Gegengruppen bzw. -sammlungen gemäß § 15 Abs. 2 VersG oder Ausschluß der Mitglieder gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG	190
2.1	Gegengruppe	190
2.2	Gegenversammlung	192
3.	Ergebnis	196

FÜNFTER TEIL. DE LEGE FERENDA

I.	Grundsätzliches zur Revision des VersG	197
----	--	-----

VIII.

II.	Detailverbesserungen des VersG	198
1.	Verfassungswidriger § 17 VersG - Streichung	198
2.	Korrektur des § 20 VersG	198
3.	Legaldefinitionen	198
4.	Angleichung der Terminologie	199
5.	Neuformulierung des § 2 Abs. 2 VersG	199
6.	Überlegungen zu einer anderen Fassung des § 21 VersG	200
7.	Nähere Bestimmungen des Tatbestands- merkmals der "gröblichen Störung" der Versammlungsordnung in den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG	201
8.	Koordinierung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG	202
III.	Gewährleistung der Demonstrationsfreiheit durch einen eigenen Verfassungsartikel	203

LITERATURVERZEICHNIS

- Alberts, Hans W. Rezension des Kommentars von Dietel/Gintzel zum VersG vom 24. Juli 1953, 7. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1982, in: NJW 1983, 1533 - 1534
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, 14. Aufl. Bad Homburg vor der Höhe 1960
- Arzt, Gunther Landfriedensbruch und Demonstrationsfreiheit, in: JA 1982, 169 - 273
- Ball, Ernst Vereins- und Versammlungsrecht in Deutschland, Guttentag'sche Sammlung No. 33, Berlin 1894
- Baumann, Jürgen -
Frosch, Hartmut Der Entwurf des 3. Strafrechtsreformgesetzes, in: JZ 1970, 113 - 122
- Bethge, Herbert Zur Problematik von Grundrechtskollisionen, München 1977
- Bettermann, Karl August Grenzen der Grundrechte, Berlin, New York 1976

- Birk, Dieter Polizeiliche Unterbindung der An-
reise zur Demonstration, in:
JUS 1982, 496 - 500 (Anm. zum Ur-
teil des Verwaltungsgerichts Würz-
burg vom 02.04.1980, NJW 1980,
2541 - 2543)
- Blumenwitz, Dieter Versammlungsfreiheit und polizei-
liche Gefahrenabwehr bei Demonstra-
tionen, in: Schreiber, Manfred
(Hrsg.), Polizeilicher Eingriff
und Grundrechte, FS. für Rudolf
Samper, München 1982, 131 - 152
- Broß, Siegfried Zum Problem der Störung von Versamm-
lungen politischer Parteien, in:
DVBl 1981, 208 - 213
- Crombach, Egon Die öffentliche Versammlung unter
freiem Himmel, Berlin 1976
- Delius Das preußische Vereins- und Ver-
sammlungsrecht unter besonderer
Berücksichtigung des Gesetzes vom
11. März 1850, 2. Aufl. Berlin 1896
- ders. Deutsches Vereinsrecht und Versamm-
lungsrecht in privat- und öffent-
lich-rechtlicher Beziehung unter
besonderer Berücksichtigung des
preußischen Rechts, 4. Aufl. Berlin
1908

- | | |
|---|---|
| Denninger, Erhard | Demonstrationsfreiheit und Polizeigewalt, in: ZRP 1968, 42-46 |
| Dietel, Alfred | Ermessenssschranken bei Eingriffen in das Versammlungs- und Demonstrationsrecht, in: DVBl 1969, 569 - 579 |
| Dietel, Alfred /
Gintzel, Kurt | Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum VersG vom 24. Juli 1953, 7. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1982 (Zit.: Dietel/Gintzel) |
| Drews, Bill/
Wacke, Gerhard/
Vogel, Klaus/
Martens, Wolfgang | Gefahrenabwehr, Bd. 1, 8. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1975 |
| dies. | Gefahrenabwehr, Bd. 2, 8. Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1977 |
| Drosdzol, Wolf Dietrich | Grundprobleme des Demonstrationsrechts, in: JUS 1983, 409 - 417 |
| Dürig, Günter | Grundrechtsverwirklichung auf Kosten von Grundrechten, in: <i>summum ius summa iniuria</i> , Tübingen 1963, 80 - 96 |
| Engisch, Karl | Einführung in das juristische Denken, 5. Aufl. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971 |

- Forsthoff, Ernst Zur Problematik der Verfassungs-
auslegung, Stuttgart 1961
- ders. Deutsche Verfassungsgeschichte
der Neuzeit, 4. Aufl. Stuttgart,
Berlin, Köln, Mainz 1972
- Frowein, Jochen A. Versammlungsfreiheit und Ver-
sammlungsrecht, in: NJW 1969,
1081 - 1086
- Füßlein, Rudolf Werner Versammlungsgesetz, Kommentar,
Berlin 1954
- ders. Vereins- und Versammlungsfrei-
heit, in: Neumann-Nipperdey-
Scheuner, Die Grundrechte, Bd. 2
Berlin 1954, S. 425 - 429
- ders. Rechtliche Probleme des Versamm-
lungsgesetzes, in: DVBl 1954,
523 - 557
- Ganßer, Walter Voraussetzungen polizeilichen Ein-
schreitens gegen Störer einer
öffentlichen Versammlung unter
freiem Himmel, in: BayVBl 1981,
711 - 716
- Geck, Wilhelm Karl Zum Versammlungsbegriff des Art. 8
GG, in: DVBl 1980, 797 - 802

- ders. Öffentliches Recht: Das geplatzte
Rock-Konzert, in: JUS 1980,
744 - 748
- Gentz, Manfred Zur Verhältnismäßigkeit von Grund-
rechtseingriffen, in: NJW 1968,
1600 - 1607
- Gintzel, Kurt Vermeintliche bzw. tatsächliche Re-
gelungslücken im Versammlungsrecht
und im Strafrecht als Ursache poli-
zeilicher Einsatzprobleme, in:
DP 1982, 299 - 303
- Guradze, Heinz Demonstrationsfreiheit und Polizeiei-
gewalt, in: ZRP 1969, 6 - 7
- Hesse, Konrad Grundzüge des Verfassungsrechts der
Bundesrepublik Deutschland,
13. Aufl. Heidelberg 1982
- Hille, Philipp Taschenbuch zum Vereins- und Versamm-
lungsrecht Deutschland, Paderborn
1912
- Hippel, Eike von Grenzen und Wesensgehalt der Grund-
rechte, Berlin 1965
- Hobbeling, Erich Zulässigkeit und Grenzen präventiven
Einschreitens gegen Demonstrationen
nach § 15 Abs. (1) VersG, Diss.jur.
Münster 1973

- | | |
|----------------------|---|
| Hoch, Wolfgang | Rechtsfragen bei Spontanversammlungen, in: JZ 1969, 18 - 22 |
| Hoffmann, Wolfgang | Die polizeiliche Aufgabe bei öffentlichen Demonstrationen, in: StukVerw 1967, 230 und 261 - 265 |
| ders. | Inhalt und Grenzen der Demonstrationenfreiheit nach dem Grundgesetz, in: JUS 1967, 393 - 399 |
| Hubmann, Heinrich | Grundsätze der Interessenabwägung, in: AcP 155, S. 85 - 135, Tübingen 1956 |
| Isensee, Josef | Die Friedenspflicht der Bürger und das Gewaltmonopol des Staates, in: Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel, FS. für Kurt Eichenberger, Basel, Frankfurt am Main 1982, S. 23 - 40 |
| Jellinek, Walter | Verwaltungsrecht, 3. Aufl. Bad Homburg 1966 |
| Klein, Hans M. | Einschränkungen von Grundrechten durch Ermessensentscheidungen, in: DÖV 1964, 658 - 660 |
| Köhler, Gerd Michael | Anm. zum Urteil des BayVG vom 08.11.1982, in: BayVBl 1983, 437 - 438 |

- König, Hans-Günther Voraussetzungen polizeilichen Einschreitens gegen Störer einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel, in: BayVB1 1982, 395 - 396
- ders. Rezension des Kommentars von Ott zum VersG vom 24. Juli 1953, 4. Aufl. Stuttgart, München, Hannover 1983, in: BayVB1 1984, 93 - 95
- Kommentar zum
Bonner Grundgesetz Art. 8 GG, Zweitbearb., Stand: Hamburg 1964 (Zit.: Bonner Kommentar)
- Kröger, Klaus Bürgerprotest im demokratischen Staat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/83 S. 3 - 11
- Küchenhoff, Klaus Die geistesgeschichtliche Entwicklung der Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: Wurzbacher, Gerhard-Küchenhoff, Klaus-v.Schrötter, Gertrud Freifrau, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Hannover 1966
- Larenz, Karl Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 4. Aufl. Berlin, Heidelberg 1979

- Lerche, Peter Übermaß und Verfassungsrecht - Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit, Berlin, München, Bonn, Köln 1961
- ders. Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1968
- ders. Zur verfassungsgerichtlichen Deutung der Meinungsfreiheit (insbesondere im Bereich des Boykotts), in: FS. für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 197 - 217
- Lorenz, Dieter Rezension des Kommentars von Dietel/Gintzel zum VersG vom 24. Juli 1953, Köln, Berlin, München 1968, in: AöR, Bd. 95 (1970), 174 - 180
- v.Mangoldt, Hermann/
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Bd. 1, 2. Aufl. Berlin, Frankfurt a.M. 1966 (Anm. zu Art. 8, S. 299 - 316)
- Matz, Werner Zur Entstehungsgeschichte des Art. 8 GG, in: JÖR N.F. Bd. 1, 113 - 116
- Maunz, Theodor Massendemonstration und Einzeldemonstration, in: BayVBl 1970, 97 - 98
- Maunz, Theodor/
Dürig, Günter/ u.a. Grundgesetz, Kommentar, München, Stand: September 1983
(Zit.: Maunz-Dürig)

- Merten, Detlef Gedanken zur Demonstrationsfreiheit,
in: MDR 1968, 621 - 626
- Müller-Erbach, R. Die Relativität der Begriffe und
ihre Begrenzung durch den Zweck
des Gesetzes zur Beleuchtung der
Jurisprudenz, in: Jherings Jahr-
bücher, Bd. 61, S. 343 - 384
- v.Münch, Ingo (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl.
München 1981
- Ossenbühl, Fritz Versammlungsfreiheit und Spontan-
demonstration, in: Der Staat,
Bd. 10 (1971), S. 53 - 83
- Ott, Sieghart VersG, Kommentar, 4. Aufl. Stutt-
gart, München, Hannover 1983
- ders. Anm. zum Urteil des BayVG vom
12.09.1980, in: NJW 1981, 2397 -
2399
- ders. Anm. zum Beschluß des BayVG vom
08.10.1982, in: BayVB1 1983, 217 -
218
- Pappermann, Ernst Anm. zum Urteil des OVG Saarlouis
vom 16.11.1969, in: JZ 1970,
286 - 287
- Pitschas, Rainer Verfassungsrecht, Versammlungsrecht,
Polizeirecht: Sicherstellung von
Spruchbändern auf einer ordnungsge-
mäß angemeldeten und nicht verbote-
nen Versammlung, in: JA 1982, 442 - 444

- | | |
|---------------------|---|
| Potrykus, Gerhard | Vereins- und Versammlungsrecht,
Kurz-Kommentar, München 1972 |
| Quilisch, Martin | Die demokratische Verfassung,
Berlin 1970 |
| Rasch, Ernst | Rezension des Kommentars von Ott
zum VersG vom 24. Juli 1953,
4. Aufl. Stuttgart, München, Hanno-
ver 1983, in: DVBl 1984, 240 -
241 |
| Ridder, Helmut K.J. | Meinungsfreiheit, in: Neumann/
Nipperdey/Scheuner, Die Grundrechte,
Zweiter Band, Berlin 1954, S. 243 -
291 |
| Rupp, Hans Heinrich | Das Grundrecht der Berufsfreiheit
in der Rechtsprechung des Bundes-
verfassungsgerichts, in: AÖR,
Bd. 92 (1967), 212 - 242 |
| Rupprecht, Reinhard | Anspruch des Polizeibeamten auf
Schutz seiner Grundrechte bei Ein-
sätzen, in: Schreiber, Manfred
(Hrsg.), Polizeilicher Eingriff und
Grundrechte, FS. für Rudolf Samper,
München 1982, S. 51 - 68 |
| Samper, Rudolf | Demonstrations- und Versammlungs-
recht, 2. Aufl. Freudenstadt 1968 |

- | | |
|-------------------|---|
| ders. | Rechtsfragen zum Demonstrationsrecht, in: BayVB1 1969, 72 - 82 |
| Schneider, Harald | Die Güterabwägung des Bundesverfassungsgerichts bei Grundrechtskonflikten, 1. Aufl. Baden-Baden 1979 |
| Schnoor, Herbert | Brauchen wir Verschärfungen des Demonstrationsrechts?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, 185 - 196 |
| Scholler / Broß | Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl. Heidelberg 1982 |
| Scholz, Rupert | Rechtsfrieden im Rechtsstaat, Verfassungsrechtliche Grundlagen, aktuelle Gefahren und rechtspolitische Folgerungen, in: NJW 1983, 705 - 712 |
| Schwabe, Jürgen | Zur Auslegung von Deutschen-Grundrechten, in: DVBl 1981, 443 |
| ders. | Anm. zum Beschluß des BayVGH vom 16.02.1979, in: BayVB1 1980, 299 - 300 |
| ders. | Anm. zum Urteil des OVG Münster vom 10.06.1981, in: DVBl 1982, 655 - 657 |

- Schwäble Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Berlin 1975
- Smend, Rudolf Verfassung und Verfassungsrecht (1928), in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl. Berlin 1968, S. 119 - 277
- Stier-Somlo Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908, Stuttgart, Leipzig 1909
- Stöcker, Hans Das Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit - eine ochlokratische Fehlinterpretation, DÖV 1983, 993 - 1002
- Trubel, Hans /
Hainka, Franz Kommentar zum VersG, 1. Aufl. Hamburg 1953
- Wind, Ferdinand Grundzüge des Versammlungsrechts, in: VR 1982, 404 - 408 und 1983, 1 - 9
- Wolf, Hans-J./
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. München 1974

Materialien:

- VersG Verhandlungen des Deutschen Bundes-
tags, 1. Wahlperiode 1949, in Bd. 16,
Stenographische Berichte, 263.- 273.
(264.) Sitzung, 1953 (Debatte des Bun-
destags über das VersG)
- ebenda Verhandlungen des Deutschen Bundes-
tags, 1. Wahlperiode 1949, in: Anlagen-
Bd. 5a, Drs.Nr. 1101 - 1140 (4102),
1951 (Begründung des VersG-Entwurfs)

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
allg.	allgemein
Anm.	Anmerkung
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bay.	Bayerisch(e, r, s)
BayObLG	Bayerisches Oberlandesgericht
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof
Bd.	Band
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (amtliche Entscheidungssammlung)
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselben
Diss.	Dissertation
d.h.	das heißt
DKP	Deutsche Kommunistische Partei

DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DP	Die Polizei
DRiZ	Deutsche Richter-Zeitung
Drs.	Drucksache
Dt.	Deutsch(e,r,s)
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
etc.	et cetera
f.	folgend(er)
ff.	folgende
FS.	Festschrift
Fußn.	Fußnote
G	Gesetz
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949
ggf.	gegebenenfalls
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
i.d.R.	in der Regel
i.S.v.	im Sinn von
i.V.m.	in Verbindung mit
jur.	juristisch(e,r)
JA	Juristische Arbeitsblätter
JÖR N.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JUS	Juristische Schulung
JZ	Juristische Zeitschrift
KG	Kammergericht
Lit.	Literatur

LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Verordnungsrecht auf dem Gebiet der öffent- lichen Sicherheit und Ordnung (Bayern in der Fassung vom 07.11.1974 GVBl S. 753, be . S. 814)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
mind.	mindestens
m.w.N.	mit weiterem Nachweis
N.F.	Neue Folge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NRWPolG	Polizeigesetz von Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 28.10.1969 (NRWGV S. 740)
n.v.	nicht veröffentlicht
o.ä.	oder ähnlich(es)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei vom 24.08.1978, GVBl S. 561
preuß.	preußisch
Preuß.OVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
Preuß.VO	Preußische Verordnung
PrVerwBl	Preußische Verwaltungsblätter
rd.	rund
RG	Reichsgericht
RGBl	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RGSt	Urteil des RG in Strafsachen
Rspr.	Rechtsprechung
RVG	Vereinsgesetz vom 19. April 1908, BGBI S. 151 ff.
s.	siehe
S.	Satz; Seite
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten

sog.	sogenannt(er)
st.	ständige
Sten.-Prot.	Stenographisches Protokoll
StGB	Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 1975 (BGBl I. S. 1) (BGBl III 450 - 2)
str.	strittig
StukVerw	Staats- und Kommunalverwaltung
u.	und
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliches
Urt.	Urteil
usw.	und so weiter
u.U.	unter Umständen
v.	von(m)
v.a.	vor allem
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) vom 24. Juli 1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl I S. 1790, BGBl III 2180-4)
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
WahlG	Wahlgesetz für den deutschen Reichstag vom 31. Mai 1869, BGBl 1869, S. 145
WRV	Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919, RGBl 1919, 1383 - 1418
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
Zweitbearb.	Zweitbearbeitung

ERSTER TEIL. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel sind in unserer heutigen Gesellschaft zu einer Dauererscheinung geworden. Meist wird in diesem Zusammenhang von "Demonstrationen" gesprochen. Gemeint sind dann in der Regel solche öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel, die als Protestveranstaltungen gegen gesetzgeberische, regierungspolitische oder verwaltungsrechtliche Entscheidungen und Vorhaben abgehalten werden.¹⁾ Sie sind Ausdruck unserer freiheitlich-demokratischen Staatsform, in der gesellschaftliche Konflikte offen ausgetragen werden können und nicht durch staatliche Machtmittel unterdrückt werden.

Während in den 60er Jahren die studentischen Protestbewegungen für erhebliches Aufsehen sorgten, ziehen heute zahlreiche öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel anderer Couleur die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der staatlichen Organe auf sich: Friedenskundgebungen, Ostermärsche, Proteste gegen den Bau und die Erweiterung von Flughäfen (Frankfurt Startbahn-West, München-Erding), Atomreaktoren (Kalkar), Atommülllager (Gorleben, Mitterteich), Wiederaufbereitungsanlagen (Wackersdorf), Umweltzerstörung (Waldsterben) etc., Veranstaltungen, bei denen sich die Teilnehmerschaft nicht nur aus einer bestimmten Gesellschaftsschicht rekrutiert. Die Beispiele zeigen, daß die Bürger in der Bundesrepublik vor allem die Fragen der Friedenssicherung und des Umweltschutzes wachsam verfolgen und von der Möglichkeit der Partizipation an der öffentlichen Meinungsbildung nachhaltig Gebrauch machen. Sie beweisen darüber

¹⁾ Zahl der Demonstrationen in der Bundesrepublik Deutschland z.B. 1968: 2059, 1969: 2253, 1975: 2551, 1981: 5772, 1982: 5313, vgl. Kröger S. 3 m.w.N. in Fußn. 1; v. Münch S. 393; 1983: 9237 (Süddeutsche Zeitung vom 21.2.1984).

hinaus, daß die Mündigkeit der Bürger in unserem demokratischen Rechtsstaat keine bloß idealisierte Wunschvorstellung ist. Allerdings darf nicht unerwähnt bleiben, daß die Gefahren eines Mißbrauchs der gewährten Meinungs- und Versammlungsfreiheiten, insbesondere einer Massendemagogisierung durch wenige unfriedliche Bürger, ebenso zum heutigen Erscheinungsbild gehören. Dies ist der negative Aspekt des vielgepriesenen, grundsätzlich positiv zu bewertenden demokratischen Bürgerengagements.

Die heute durchgeführten Demonstrationen dienen vorrangig der Artikulation von Protesten. Reine Akklamationsveranstaltungen im Sinne von Sympathiekundgebungen bzw. Applaudierapparate für ein bestehendes Regime sind keine Kennzeichen für die modernen westlichen Demokratien des 20. Jahrhunderts. ¹⁾ Ihnen begegnet man eher in kommunistischen und diktatorisch regierten Staaten, in denen die Verherrlichung staatlicher Macht durch solche Aktionen der Demonstration "politischer Stärke" dient.

Die Großdemonstrationen der verschiedenen Interessengruppen, deren Entstehung eine Folge der Sensibilisierung unserer Bevölkerung für den Umweltschutz, Datenschutz usw. ist, haben stark meinungsbildende Kreativkraft. Neben diesen von

1) Guradze, ZRP 1969, 6: Beispiel für eine Demonstration, die zugleich Akklamationscharakter besaß: Protestumzüge der Gewerkschaften bei der Ermordung Rathenaus - Akklamation für die Republik, Protest gegen die brutale Gewalt radikaler Elemente.

Bürgerinitiativen, Friedensgruppierungen etc. durchgeführten Demonstrationen spielen aber auch die unter freiem Himmel abgehaltenen öffentlichen (Wahl-)Veranstaltungen politischer Parteien für den Meinungsbildungsprozeß eine bedeutende Rolle. Politische Parteien suchen in einer Demokratie naturgemäß den Kontakt und die Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit, um dabei auf die Formung des politischen Willens der Bürger einzuwirken. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel bieten dazu ein breites Wirkungsfeld und sind daher ein wichtiges Instrument politischer Wirkkraft.

Die genannten Veranstaltungen finden häufig in Form von Großveranstaltungen mit sehr ausgedehntem Teilnehmerkreis statt. Solche Massenversammlungen unter freiem Himmel mit einer Beteiligung von Tausenden von Menschen stellen Verwaltungsbehörden und Vollzugspolizei als Hüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bisweilen vor schwer zu bewältigende Aufgaben. Die Mehrzahl der Versammlungen verlaufen zwar friedlich. Schwierigkeiten bereitet jedoch die im Vergleich kleine Zahl von Versammlungen, bei denen gewalttätige Ausschreitungen - meist kleiner Randgruppen - geschehen. ¹⁾ Von diesen gehen besondere Gefahren aus, weil sie friedliche Versammlungen in unfriedliche umfunktionieren können. Sie verursachen wegen des erforderlichen Polizei-

1) Zahl der unfriedlichen Demonstrationen in der Bundesrepublik Deutschland z.B. 1968: 533, 1969: 813, 1980: 143, 1981: 357, 1982: 229, vgl. Kröger S. 3 m.w.N. in Fußnote 1 und 2; 1983: 274 (Süddeutsche Zeitung vom 21.02.1984).

aufgebots zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung einen immensen Kostenaufwand, sowohl was den Personaleinsatz bei der Polizei als auch was die Beschaffung notwendiger polizeilicher Einsatzmittel betrifft. ¹⁾

Durch unfriedliche Randgruppen droht ferner eine sich breitmachende Pervertierung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit und eine Verunsicherung der friedlichen Bürger.

Gerade in den letzten Jahren haben unfriedliche Demonstrationen unter freiem Himmel neben politischem Wirbel auch eine Fülle von Rechtsproblemen aufgeworfen, die sich sowohl auf die Auslegung des geltenden Rechts als auch auf notwendige Veränderungen der gesetzlichen Bestimmungen beziehen. ²⁾

-
- 1) Kosten des Polizeieinsatzes z.B. in Brokdorf 11 Mio DM, in Frankfurt Startbahn-West bisher über 30 Mio DM (so die Äußerung von Innenminister Hillermeier im Landtag, Landtagsdienst vom 22.4.1983).

In einigen Bundesländern wurde bereits die Überwälzung der der Polizei durch rechtswidrige bzw. gewalttätige Demonstrationsveranstaltungen entstehenden Kosten auf die unfriedlichen Demonstranten eingeführt, beispielsweise in Baden-Württemberg, in Bayern: durch Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) vom 21.07.1983, in Kraft ab 01.08.1983 (Bay.Gesetzes- und Verordnungsblatt Nr. 17/1983) i.V.m. Polizeikostenverordnung vom 02.08.1983, in Kraft ab 12.08.1983 (Bay.Gesetzes- und Verordnungsblatt Nr. 18/1983). Zur (fehlenden) Rechtsgrundlage für die Erhebung von Polizeikosten in Niedersachsen: vgl. OVG Lüneburg vom 25.08.1983, DVBl 1984, 57 - 59.

- 2) Alberts NJW 1983, 1534

Zur Zeit wird eine Reform des Versammlungs- und Demonstrationsstrafrechts erwogen: Durch eine ausdrückliche gesetzliche Normierung des Vermummungs- und Passivbewaffnungsverbots und eine Verschärfung des Straftatbestands des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) sollen bessere gesetzliche Vorkehrungen gegen Gewalttätigkeiten und sonstige Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung getroffen werden.¹⁾

Wegen der unbegrenzten Teilnehmerzahl bzw. wegen des Außenkontakts sind gerade die "öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel" besonders störanfällig und bieten unfriedlichen Personen ein gutes Betätigungsfeld. Wo jedermann ein Zutrittsrecht hat, ist die Möglichkeit, von außen Unruhe in die Versammlung hineinzutragen, leichter als bei Versamm-

1) Vgl. Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes - § 125 StGB - der Bundesregierung vom 19.01.1984, BT-Drs. 10/901 und die Stellungnahme des Bundesrats dazu, BT-Drs. 10/901. Vgl. auch Stellungnahme des Bundesrats vom 02.09.1983, BR-Drs. 323/83 und den Gesetzentwurf des Bundesrats vom 09.10.1981, BR-Drs. 255/81.

Der Bundesrat hat die Bundesregierung aufgefordert, die bereits eingeleitete Prüfung der Notwendigkeit einer Sanktion von Vermummung und passiver Bewaffnung voranzutreiben, da eine Ergänzung des Straftatbestandes des Landfriedensbruchs nicht ausreiche, um den mit vereinten Kräften und wachsender Intensität begangenen Gewaltdelikten und dem immer unerträglicheren Mißbrauch des Demonstrationsrechts zu gewalttätigen Ausschreitungen wirkungsvoll zu begegnen.

lungen in geschlossenen Räumen, wo Agitatoren erst "eingeschleust" werden müssen. Bei unbegrenzter Teilnehmerzahl können im Rahmen der Durchführung von Versammlungen auftretende Gefahren auch schwerer bewältigt werden. Zu denken ist insbesondere an die gruppendynamischen und massenpsychologischen Besonderheiten bei größeren Personengruppen, an die Wirkungen geschickter Agitation, die Gefahr der Emotionsentladung der Masse bei polizeilichem Einschreiten sowie die Schwierigkeit, einzelne Störer in einer großen Menschenmenge zu identifizieren und zu isolieren.

Vor dem Hintergrund der Überlegungen über eine wirksamere Störungsbekämpfung gewinnen auch die Möglichkeiten an Bedeutung, die das Gesetz der Polizei zur repressiven Abwehr von Versammlungsstörungen einräumt. Mit diesem Theme beschäftigt sich die Arbeit, die die einschlägigen versammlungsgesetzlichen Regelungen vom Grundgesetz her interpretiert, weswegen auf die Grundprobleme des Art. 8 GG hingewiesen werden muß. Zuvor soll durch einen Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Versammlungsfreiheit in Deutschland das notwendige geschichtliche Vorverständnis geschaffen werden, das bei der dogmatischen Erfassung des Versammlungsbegriffs hilft und Grundlage für die Abhandlung der weiteren versammlungsrechtlichen Fragen ist. Die Ausführungen zum Versammlungsbegriff sind auf die schwerpunktmäßige Auseinandersetzung mit besonders strittigen und rechtlich sowie praktisch bedeutsamen Fragen beschränkt, ebenso die daran anschließenden Erläuterungen zum Versammlungstyp "öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel". Auf der Basis dieser Ausführungen soll der Störerausschluß als Maßnahme der repressiven Störungsabwehr abgehandelt werden, dessen praktische Bedeutung nicht unterschätzt werden darf.

Abschließend wird kurz auf Änderungsmöglichkeiten des VersG unter Berücksichtigung der vorher aufgezeigten Probleme eingegangen.¹⁾

1)

Auf die Fragen des Versammlungsstrafrechts und -kostenrechts wird nicht näher eingegangen, weil das eigene Kapitel sind, deren Abhandlung den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde; vgl. dazu u.a.: Rupert Scholz, NJW 1983, 710; Schnoor, Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, 185 ff.

ZWEITER TEIL. RECHTSHISTORISCHE ENTWICKLUNG DER
VERSAMMLUNGSFREIHEIT UND DER REGLEMENTIERUNGSMÖG-
LICHKEITEN IN DEUTSCHLAND

Die Versammlungsfreiheit zählt in Deutschland zu den jungen Freiheitsrechten. Gesetzliche Gewährleistungen entstanden hier erst in der Mitte des vorigen Jahrhunderts, während vergleichsweise in Nordamerika und in Frankreich das Versammlungsrecht schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gesetzlich normiert wurde.¹⁾ Da sich in Versammlungen bürgerlicher Protest konstituieren kann und Versammlungen die Entfaltung oppositioneller Kräfte ermöglichen, was nicht selten eine Schwächung der Position der Machtausübenden bedeutet, wurden Versammlungen lange als staatsgefährdend verboten bzw. später zwar geduldet, jedoch streng überwacht. Ab Mitte des 19. Jahrhunderts konnten sich allmählich liberale Tendenzen durchsetzen.

1) Schwäble S. 18 ff.; Küchenhoff S. 13 ff.

I. Unumschränkte Machtausübung zur Zeit des Absolutismus

Die autoritäre Staatsform des fürstlichen Absolutismus, dem als Vorbild der römische Kaiserstaat zugrunde lag, war getragen von der Idee der staatlichen Omnipotenz (*princeps legibus solutus*). Im Polizei- und Wohlfahrtsstaat des 17. und 18. Jahrhunderts unterlagen alle Lebensbereiche staatlicher Kontrolle. In der Staatsrechtslehre der damaligen Zeit, nach der die Vereins- und Versammlungsfreiheit nicht im Naturrecht begründet war und freie Vereine und Versammlungen eine Gefahr für den Staat bildeten, ¹⁾ spiegelte sich der absolute Herrschaftsanspruch der regierenden Fürsten wieder.

Der Gedanke, daß nicht nur das Staatsoberhaupt Rechte gewähren könne, sondern jeder einzelne Rechte und politische Forderungen aus sich heraus gegenüber dem Staat geltend machen könnte, lag noch fern. ²⁾

Deshalb wurde versucht, unliebsame, mit der Staatsauffassung nicht in Einklang stehende Verbände mit den Mitteln des Polizeistaats zu unterdrücken. Politische Vereinigungen waren in Preußen und in den anderen deutschen Ländern verboten oder in ihrem Wirken erheblich eingeschränkt. Das galt bis in das beginnende 19. Jahrhundert. ³⁾

1) Hille S. 27

2) Küchenhoff S. 18

3) Küchenhoff S. 20 und S. 24: Das Bundesgesetz vom 5. Juli 1832 über 'Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und gesetzlichen Ordnung' gebot den Gliedstaaten, "alle Vereine, welche politische Zwecke haben oder unter anderem Namen zu politischen Zwecken benutzt werden" zu unterdrücken (§ 2). "Volksversammlungen und Volksfeste, nämlich solche, welche bisher hinsichtlich der Zeit und des Ortes weder üblich noch gestattet waren", wurden verboten, sofern keine vorherige Genehmigung der zuständigen Behörden vorlag; ... (§ 3).

Die französische Revolution und die Ideen der Aufklärung änderten an diesem Zustand in Deutschland zunächst wenig. Sie förderten allerdings langfristig die Entwicklung liberaler Tendenzen.

II. Liberale Ansätze Mitte des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts

Ein wirksamer und letztlich erfolgreicher Kampf um die Versammlungsfreiheit setzte im 19. Jahrhundert ein. Ursache dafür war der allmähliche Wandel in der politischen Mentalität der Bürger, der die Folge einer neuen liberalen Geisteshaltung war. Dem vor allem im Individualismus, im Rationalismus der Aufklärung und in den englischen und französischen Staatstheorien des 18. Jahrhunderts wurzelnden Liberalismus lag die Ansicht zugrunde, daß der Staat nur ein Mittel sei, um Sicherheit und Glück des Einzelnen zu garantieren. Politische Hauptziele waren deshalb die Sicherung der Rechte des Einzelnen, die Teilnahme an der Bildung des Staatswillens und die Kontrolle der Staatsgewalt. Sie fanden nach außen sichtbar ihren Niederschlag in den Forderungen nach einer Beschränkung der monarchischen Rechte, der Gewährleistung individueller Freiheiten und der bürgerlichen Mitwirkung in Justiz und Verwaltung.¹⁾ Die Versammlungsfreiheit zählte zu den wichtigsten geforderten Grundfreiheiten,²⁾ weil man erkannte, daß sie wesent-

1) Forsthoff, Verfassungsgeschichte, S. 115

2) Fußlein, Kommentar zum VersG, Einf. S. 1

liche Voraussetzung für eine wirksame bürgerliche Mitwirkung an der öffentlichen Willens- und Meinungsbildung war und daß sie die Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Konflikten ermöglichte, die in den vorhandenen Institutionen nicht ausreichend problematisiert und kanalisiert werden konnten. Im Deutschland des 19. Jahrhunderts stand der Kampf um die Versammlungsfreiheit zu politischen Zwecken im Vordergrund. ¹⁾

Mitte des 19. Jahrhunderts entstanden in Deutschland die ersten gesetzlichen Verankerungen der Versammlungsfreiheit. Erstmals wurde durch das von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossene Bundesgesetz vom 27.12.1848 kollektives politisches Handeln in und durch Versammlungen grundrechtlich geschützt. ²⁾

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit wurde dann auch in die Paulskirchenverfassung des Deutschen Reichs von 1849 - in § 161 des Abschnitts VI Art. VIII - aufgenommen. ³⁾

1) Geck JUS 1980, 746 m.w.N in Fußn. 12; Schwäble S. 25 ff.; Küchenhoff S. 18 ff.

2) RGB1 1848, S. 49 ff., vgl. Schwäble S. 25

3) Fußlein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, S. 427;

§ 161 lautete: "Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht.

Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden."

Wenngleich diese Verfassung nie in Kraft trat, war sie doch richtungsweisend für die in den folgenden Jahren erlassenen, die Versammlungsfreiheit betreffenden Gesetze und Verordnungen der deutschen Länder. ¹⁾

Eine reichseinheitliche Regelung des Versammlungsrechts kam im vorigen Jahrhundert nicht zustande. Mehrmaligen Versuchen, ein Reichsgesetz zu schaffen, war kein Erfolg beschieden. ²⁾ Die landesrechtlichen Gesetze und Verordnungen lehnten sich zum Teil an das preußische Recht an. In der preußischen Verfassung vom 31.01.1850 war die Versammlungsfreiheit in Art. 29 wie folgt verankert worden:

1) Füßlein, Kommentar zum VersG, Einf. S. 2

2) Von der Zuständigkeit des Reichs gem. Art. 4 Ziff. 16 der Reichsverfassung von 1871 für das Vereinswesen, wozu nach anerkannter Ansicht auch das Versammlungsrecht gehörte (Delius, Dt. Vereinsrecht und Versammlungsrecht in privat- und öffentlich-rechtlicher Beziehung unter besonderer Berücksichtigung des preußischen Rechts, S. 213), hatte man für den versammlungsrechtlichen Bereich nur sporadisch Gebrauch gemacht, so zum Beispiel in § 17 WahlG für den Dt. Reichstag von 1869 (Ball S. 21); danach waren die Wahlberechtigten berechtigt, zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten in geschlossenen Räumen unbewaffnet öffentliche Versammlungen zu veranstalten. Die landesrechtlichen Bestimmungen über Anzeigepflicht und Überwachung blieben von dieser Regelung jedoch unberührt; vgl. auch Füßlein, Kommentar zum VersG, Einf. S. 2: Gesetzentwürfe für das Versammlungsrecht von 1873 und 1895.

"Alle Preußen sind berechtigt, sich ohne vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis friedlich und ohne Waffen in geschlossenen Räumen zu versammeln. Diese Bestimmung bezieht sich nicht auf Versammlungen unter freiem Himmel, welche auch in Bezug auf vorgängige obrigkeitliche Erlaubnis der Verfügung des Gesetzes unterworfen sind."

Mit Art. 29 wurde in Preußen 1850 im Prinzip die Versammlungsfreiheit anerkannt, wenn auch die Versammlungen unter freiem Himmel unter einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt gestellt waren und Art. 111 der Preußischen Verfassung das Außerkrafttreten des Art. 29 für den Fall eines Krieges oder Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit erlaubte. Zwar beschränkte die Preußische Verfassung die Geltung des Art. 29 auf alle "Preußen", doch galt in Preußen die Versammlungsgarantie gemäß Art. 3 der Reichsverfassung in gleichem Umfang für alle Angehörigen der anderen deutschen Bundesstaaten. Eine ähnliche Regelung besteht heute insoweit, als Art. 8 GG auf Ausländer keine Anwendung findet.¹⁾

1) h.M.: Deutschen - Grundrecht: "Art. 8 GG ist ein Deutschen-Grundrecht. Der Ausländer genießt jedenfalls aus dieser Grundrechtsgarantie keinen Schutz" (Zitat: Schwabe, DVBl 1981, 443). Bei Versammlungen von Ausländern ist Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig (BVerfGE 35, 382);
Gegenmeinung: Der Menschenrechtskern des Art. 8 GG gelte auch für Ausländer: "Gleichzeitig wird damit die Qualität des Art. 8 als bloßes Bürgerrecht ("Deutschenrecht") in diesem Kern korrigiert: in dem zugegebenermaßen engen Bereich, in dem Art. 8 über einen derartigen Menschenrechtskern verfügt, steht er auch Ausländern und Staatenlosen zur Seite (Art. 1 II)" (Zitat: Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 6).

Neben Preußen und anderen Bundesstaaten¹⁾ führte Bayern am 26.02.1850 ein Gesetz betreffend die Versammlungen und Vereine ein, dessen Art. 1 dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG schon sehr nahekam und dem Satz 1 des § 161 der Paulskirchenverfassung entsprach:

"Alle Staatsangehörigen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht."

Bemerkenswert an den damaligen gesetzlichen Bestimmungen der deutschen Bundesstaaten (aber auch am späteren Reichsvereinsgesetz) ist zum einen, daß die Regelung des Vereins- und Versammlungswesens in einem einheitlichen Gesetzeswerk erfolgte. Diese Verknüpfung verschiedener rechtlicher Materien - die heute nicht mehr vorgenommen wird - läßt sich mit der engen Verwandtschaft von Vereins- und Versammlungsrecht erklären.²⁾

Damals hatte im übrigen - im Gegensatz zu heute - das Vereinsrecht größere Bedeutung als das Versammlungsrecht, was unter anderem die vielen vereinsrechtlichen Regelungen und die schon im 19. Jahrhundert entstandene reichseinheitliche Reglementierung belegen.³⁾

1) Ball S. 6: Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen etc.

2) Wesentlicher Unterschied zwischen Verein und Versammlung: Versammlung ist vorübergehend, Verein auf Dauer geplant.

3) Reichsgesetz über das Vereinswesen vom 11.12.1899, RGBl 1899, 699

Zum anderen fällt auf, daß in den versammlungsrechtlichen Landesgesetzen Versammlungen unter freiem Himmel strenger behandelt wurden als Versammlungen in geschlossenen Räumen, also damals schon ihre größere Störanfälligkeit und Gefährlichkeit erkannt worden war. So unterlagen zum Beispiel öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel der Genehmigungspflicht (§ 9 Preußische Verordnung, Art. 4 Bay. Gesetz von 1850).

Anfang des 20. Jahrhunderts entstand mit dem Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 eine reichseinheitliche Regelung des Versammlungsrechts. Dieses Gesetz hielt zwar eine Reihe von bisher in den einzelnen Bundesstaaten schon geltenden Beschränkungen der Versammlungsfreiheit aufrecht. Als wichtigste ist die Genehmigungspflicht zu nennen, der die öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen unterlagen, § 7 RVG.

Ferner waren alle öffentlichen Versammlungen - selbst die im geschlossenen Raum - anmeldepflichtig, sofern in ihnen "politische" Angelegenheiten zur Sprache kamen, § 5 RVG (sogenannte politische Versammlung). ¹⁾ Trotz dieser Beschränkungen ist jedoch nicht zu verkennen, daß das Gesetz von 1908 in Deutschland eine wichtige Voraussetzung für die Überwindung des Polizeistaates schuf, ²⁾ weil mit ihm die Ausübung der Versammlungsfreiheit länderübergreifend gewährleistet wurde.

1) Heute gilt die Anmeldepflicht nicht generell bei allen Versammlungen, in denen "politische" Angelegenheiten zur Sprache kommen, sondern wegen des besonderen Gefährdungsmoments nur bei öffentlichen Versammlungen "unter freiem Himmel", Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. § 14 VersG (für diesen Versammlungstyp unabhängig vom Thema).

2) Fülle, Kommentar zum VersG, Einf. S. 3

III. Ausdehnung des Freiheitsbereichs nach dem
1. Weltkrieg ¹⁾ und verfassungsrechtliche
Verfestigung in der Weimarer Republik.

Am 12.11.1918 hob der Volksbeauftragte ²⁾ durch Aufruf
mit Gesetzeskraft in Ziffer 2 die strengen polizeirecht-
lichen Beschränkungen des Reichsvereinsgesetzes auf und
ordnete an:

"Das Vereins- und Versammlungsrecht unterliegt
keinen Beschränkungen, auch nicht für Beamte
und Staatsarbeiter".

Betroffen von der Aufhebung waren diejenigen Beschränkungen
des Reichsvereinsgesetzes, die die Versammlungsfrei-
heit einengten, nicht aber jene, die sie zugleich schütz-
ten. ³⁾ Insbesondere entfielen die Vorschriften über die
Genehmigungs- und die Anmeldepflicht von Versammlungen.
Der Freiheitsbereich des Bürgers wurde somit erheblich aus-
geweitet, die staatlichen Reglementierungsbefugnisse wur-
den entsprechend eingeengt.

1) Während des 1. Weltkriegs war die Situation atypisch:
die Versammlungsfreiheit unterlag Einschränkungen,
die durch den Kriegszustand bedingt waren (Füßlein,
Kommentar zum VersG, Einf. S. 3).

2) RGBI S. 1303

3) Im einzelnen vgl. Anschütz, Art. 123 WRV, S. 567 ff.

Die durch die Aufhebung der ehemaligen vielfältigen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit entstandene Rechtslage wurde bei Konzipierung der Versammlungsfreiheit in der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 zugrundegelegt.

In dieser war das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 123 statuiert. Gemäß Art. 123 WRV blieben die öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen anmelde- und genehmigungsfrei. Eine Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel wurde nie eingeführt, obwohl dazu gemäß Art. 123 Abs. 2 WRV die Möglichkeit bestanden hätte.

Neu gegenüber dem Reichsvereinsgesetz war die Formulierung - die dann bei Art. 8 Abs. 1 GG rezipiert wurde -, daß man sich nur "friedlich und unbewaffnet" versammeln durfte¹⁾. Ferner konnten Versammlungen unter freiem Himmel bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit unmittelbar aufgrund der Verfassung verboten werden,²⁾ - eine Regelung, die heute nicht mehr existiert. Die Bestimmungen des Reichsvereinsgesetzes verloren durch Erlass des Art. 123 WRV

1) str., ob dadurch die polizeilichen Befugnisse gegenüber dem Reichsvereinsgesetz erweitert wurden, vgl. Anschütz, Art. 123 WRV, S. 570 und Fußn. 1; entsprechende Formulierungen waren im übrigen schon in Art. 29 Preuß. Verfassung von 1850 und Art. 1 Bay. Gesetz betreffend die Versammlungen und Vereine von 1850 enthalten.

2) str., ob generelle Präventivverbote oder nur Verbote im Einzelfall zulässig waren.

zum Teil ihre Geltung, ohne daß sie förmlich aufgehoben wurden, Art. 178 WRV,¹⁾ was zu einer gewissen Rechtsunsicherheit bezüglich des Geltungsumfanges des Reichsvereinsgesetzes führte und später unter anderem auch den Anlaß dazu gab, die polizeirechtliche Seite des Versammlungsrechts neu im Versammlungsgesetz zu regeln.

Beachtet werden muß allerdings, daß die Grundrechte der WRV, so auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, relativiert waren durch die Verordnungsermächtigung des Art. 48 Abs. 2 WRV²⁾, die sich in der nationalsozialistischen Zeit verhängnisvoll auswirkte, weil auf ihrer Grundlage ^{wichtige} Grundrechte außer Kraft gesetzt wurden.

1) Gesetzeswortlaut:

Abs. 1: "Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 sind aufgehoben."

Abs. 2 Satz 1: "Die übrigen Gesetze und Verordnungen des Reichs bleiben in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht."

2) Gesetzeswortlaut:

"Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in Art. 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen."

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit galt in der Weimarer Zeit nur im Rahmen der Gesetze (im Grundgesetz: Gesetzesgeltung im Rahmen der Grundrechte).

IV. Totalitätsprinzip des nationalsozialistischen Regimes

In den Jahren 1930 bis 1932 wurde das Versammlungsrecht ausgehöhlt, indem Art. 123 WRV infolge der gemäß Art. 48 Abs. 2 WRV erlassenen Verordnungen weitgehend seine Wirksamkeit verlor. Die verfassungsrechtliche Garantie besaß nur noch insoweit Geltung, als Diktaturverordnungen nichts anderes bestimmten¹⁾. Daß autoritäre Regime Versammlungen gegenüber abgeneigt sind, bewahrheitete sich einmal mehr: Durch die Notverordnung des Reichspräsidenten vom 28.02. 1933²⁾ wurde Art. 123 WRV diktatorisch außer Kraft gesetzt, mit anderen Worten: die Versammlungsfreiheit vollständig abgeschafft. Die Aufgabe der geistigen Einwirkung auf die Nation wurde dem Propagandaministerium zugewiesen. Es wurde die totale Bindung des Einzelnen an den in der Partei verkörperten Gesamtwillen propagiert, es galt das bekannte Totalitätsprinzip: "Du bist nichts, Dein Volk ist alles."

V. Demokratischer Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland

Wieder eingeführt wurde die Versammlungsfreiheit nach Ende des 2. Weltkriegs, als Art. 123 WRV im Grundrecht des Art. 8 GG³⁾ seine Fortsetzung fand. Die Verankerung der Ver-

1) Anschütz, Art. 123 WRV, Vorbem.

2) Fußlein, Kommentar zum VersG, Einf. S.5

3) 1949 in Kraft getreten

sammlungsfreiheit im Grundgesetz stieß auf wenig Probleme. Nach der Behandlung des Grundrechts im Grundsatzausschuß, im Allg. Redaktionsausschuß und im Hauptausschuß brachten die abschließenden Lesungen im Plenum weder Änderungen, noch kam es zu Erörterungen über die Versammlungsfreiheit¹⁾.

Die Kodifikationsgeschichte der Versammlungsfreiheit zeigt, daß Art. 8 GG das Ergebnis eines harten, aber erfolgreichen Kampfes in Deutschland um mehr bürgerliche Mitwirkung am Willensbildungsprozeß ist. Art. 8 GG geht wie Art. 123 WRV von der grundsätzlichen Genehmigungs- und Anmeldefreiheit von Versammlungen aus. Der Erlass genereller Präventivverbote, wie er nach Art. 123 Abs. 2 WRV bei Versammlungen unter freiem Himmel zulässig war²⁾, ist heute nach Art. 8 GG nicht mehr möglich.

Art. 8 Abs. 2 GG enthält dafür einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt, wonach bei "Versammlungen unter freiem Himmel" Beschränkungen durch oder aufgrund Gesetzes vorgenommen werden können. Von diesem Gesetzesvorbehalt hat der Gesetzgeber Gebrauch gemacht und im III. Abschnitt des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge³⁾ einschränkende Regelungen erlassen. Wesentlich ist vor allem die Einführung der Anmeldepflicht für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, § 14 Vers.G.; hervorzuheben ist aber auch der weiterhin bestehende Verzicht auf eine Genehmigungspflicht.

1) Matz, JÖR N.F. Bd.1, S. 113 ff. (116)

2) Fußlein, Kommentar zum Vers.G, Einf. S. 6; str., ob Art. 123 Abs. 2 WRV tatsächlich zu generellen Präventivverböten oder nur zu Einzelverböten für bestimmte Versammlungen ermächtigte, vgl. Anschütz, Art. 123 WRV, S. 572.

3) Versammlungsgesetz vom 24.05.1953 in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1978, BGBl I S. 1790, BGBl III 2180-4

Durch den Erlaß des Versammlungsgesetzes vom 24. Juli 1953 (VersG), das das Reichsvereinsgesetz ablöste, wurde dem Bedürfnis nach einer klaren Regelung der polizeirechtlichen Seite des Versammlungsrechts Rechnung getragen, nachdem der Geltungsumfang des Reichsvereinsgesetzes äußerst zweifelhaft geworden war¹⁾. Wegen der Schwierigkeit der Materie konnte das VersG allerdings erst mehr als drei Jahre nach seiner Einbringung in den Bundestag durch die Bundesregierung und nach Einschaltung des Vermittlungsausschusses am 3. Juli 1953 verabschiedet und am 24. Juli 1953 verkündet werden.

Der Gesetzgeber hat damals - neben dem Erlaß von Art. 8 Abs. 1 GG konkretisierenden Normen - versucht, im VersG einerseits die Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 14 ff., 20 VersG) auf das geringstmögliche Maß zu beschränken²⁾, andererseits Regelungen zu schaffen, aufgrund derer dem Mißbrauch der Versammlungsfreiheit wirksam begegnet werden kann. Dem dient insbesondere auch die gegenüber den früheren Bestim-

1) S.O. S. 17, 18

2) Wind VR 1982, 404

mungen viel klarere und eingehendere Abgrenzung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Veranstalter, Versammlungsleiter und den Versammlungsteilnehmern¹⁾ und die ausführliche Festlegung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse. Ob freilich das VersG heute noch eine ausreichende Handhabe zur Bewältigung insbesondere der bei Massendemonstrationen unter freiem Himmel auftretenden Probleme gibt, ist eine Frage, die Politiker und Rechtswissenschaftler stark beschäftigt und im Vierten Teil untersucht werden soll.

1) Dt.BT, 264. Sitzung, Drs.12852

DRITTER TEIL. VERFASSUNGSRECHTLICHE UND EINFACH-
GESETZLICHE GRUNDLAGEN: ÖFFENTLICHE VERSAMMLUNGEN
UNTER FREIEM HIMMEL UND AUFZÜGE NACH DEM GRUNDGESETZ
UND DEM VERSAMMLUNGSGESETZ

I. Versammlungs- und Aufzugsbegriff

Der Streit darüber, welcher Versammlungsbegriff dem Art. 8 GG und dem VersG zugrundeliegt, währt schon lange. Er muß vor allen weiteren Ausführungen geklärt werden. Denn die dogmatische Erfassung des Versammlungsbegriffs ist Voraussetzung für die richtige Bestimmung des Tatbestands des Art. 8 Abs. 1 GG und der Tatbestandseinschränkung durch Art. 8 Abs. 2 GG sowie der zu Art. 8 GG ergangenen polizeirechtlichen Regelungen im VersG. Inhalt und Bedeutung der verwaltungsrechtlichen Normen können nur auf der Grundlage der Verfassung und unter ständiger Ausrichtung an dieser ermittelt werden, was besonders für das VersG gilt, das an der verfassungsrechtlichen Normierung des Art. 8 GG ausgerichtet ist.¹⁾

¹⁾ Lorenz AöR Bd. 95 (1970), 175

1. Verhältnis des versammlungsgesetzlichen zum verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff

Der versammlungsgesetzliche und verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff sind materiell identisch (Begriffsidentität). Bisweilen wird behauptet, das VersG verwende einen anderen Versammlungsbegriff als Art. 8 GG. Als Begründung wird beispielsweise auf die Beschränkung des VersG auf "öffentliche" Versammlungen hingewiesen, während Art. 8 GG für öffentliche und nicht-öffentliche Versammlungen gelte.

Dem ist entgegenzuhalten, daß es im VersG auch Bestimmungen gibt, die nicht auf das Merkmal "öffentlich" abstellen¹⁾, ferner zwar durchaus die Möglichkeit besteht, daß in verschiedenen Gesetzen demselben Wort ein unterschiedlicher rechtlicher Sinn zukommt²⁾, ein solcher Fall hier aber nicht vorliegt. Denn allein systemgerecht ist die Ansicht, daß das VersG wegen seiner ihm vom Gesetzgeber zugedachten Funktion, den Grundrechtsartikel des Art. 8 GG zum Teil zu erläutern³⁾, zum Teil einzuschränken (Art. 8 Abs. 2 GG

1) das sind: §§ 3, 21, 28 VersG

2) Engisch S. 78; Müller-Erzbach S. 343 ff. (insbesondere S. 373)

3) Obwohl Art. 8 GG nicht auf ein "Ausführungsgesetz" verweist, in dem die Grundrechtsgarantie konkretisiert werden soll, wäre ohne ein solches Gesetz die Realisierung der Versammlungsfreiheit fraglich, vgl. Fülle, Kommentar zum VersG, § 1 Rn. 5; vgl. auch Lorenz AÖR Bd. 95, 175: "Ausführungsgesetz"; der Erlaß konkretisierender Normen wird den Forderungen nach Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gerecht.

i.V.m. §§ 20, 14 ff. VersG), denselben Versammlungsbe-
griff wie die Verfassungsbestimmung verwendet¹⁾, das heißt
dieselben Grundmerkmale aufweist. Die Öffentlichkeit oder
Nichtöffentlichkeit zählt nicht zu den Grundmerkmalen des
Versammlungsbegriffs, davon hängt vielmehr nur der
A n w e n d u n g s b e r e i c h der einzelnen Vorschrif-
ten des VersG ab; dieser variiert je nachdem, ob es sich
um "öffentliche" oder "nicht-öffentliche" Versammlungen
handelt²⁾.

Ferner trifft die Behauptung nicht zu, daß das VersG einen
anderen Versammlungsbe-griff verwende als die Verfassungs-
bestimmung, weil es im Gegensatz zu dieser nur Versamm-
lungen erfassen würde, bei denen es um "öffentliche" An-
gelegenheiten gehe, denn letzteres gilt auch für Art. 8 GG
wie später noch gezeigt wird³⁾.

Im folgenden sollen die Versammlungskriterien untersucht
werden, die sowohl für Versammlungen im Sinn des Art. 8
GG als auch für Versammlungen im Sinn des VersG gelten.

1) so auch Hoffmann, StukVerw 1967, 231

2) entsprechend hängt zum Beispiel die Anwendung des Ge-
setzesvorbehalts des Art. 8 Abs. 2 GG von dem nicht
für den Versammlungsbe-griff konstitutiven Merkmal
"unter freiem Himmel" ab.

3) vgl. S. 76 ff.

2. Definition der Versammlung

2.1 Abgrenzung zur Ansammlung

Der Versammlungsbegriff ist weder in Art. 8 GG noch im VersG gesetzlich definiert. Deshalb ist verständlich, daß es in der Literatur eine Vielfalt von Meinungen - nicht zuletzt auch aus neuerer Zeit¹⁾ - gibt. Unstreitig ist im wesentlichen nur, daß eine Versammlung vorliegt, wenn mehrere Personen örtlich zu einem gemeinsamen Zweck zusammen-treffen. Durch den gemeinsamen Zweck unterscheidet sich die Versammlung von der bloßen Ansammlung. Zum Teil²⁾ wird neben dem gemeinsamen Versammlungszweck noch eine "innere Bindung" der Versammlungsteilnehmer untereinander im Sinne eines bewußten und willentlichen Zusammenkommens verlangt. Diese als notwendiges inneres Band geforderten kognitiven und voluntativen Elemente sind jedoch bei allen in Verfolgung des Versammlungszwecks zusammenkommenden Personen automatisch gegeben. Die Unterscheidung Versammlungszweck - innere Bindung als zwei voneinander getrennte, selbständige Kriterien muß daher als überflüssig bezeichnet werden.

1) Schwabe DVBl 1981, 443; Wind VR 1982, 405; Geck DVBl 1980, 797; JUS 1980, 77; Stöcker DÖV 1983, 993 ff.; Drosdzol JUS 1983, 409 ff.

2) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 41

2.2 Kollektive Aktivität als Versammlungsmerkmal

2.2.1 Mögliche Handlungsformen

a) Enge Interpretation (h.M.)

Als typisches Versammlungsmerkmal wird von der herrschenden Meinung Gruppenhandeln im Sinn kollektiver Aktivität angesehen. Die Beschreibung des Merkmals "kollektive Aktivität" differiert. Zum Teil wird in Literatur und Rechtsprechung ein Zusammenkommen zu dem Zweck, gemeinsam durch Diskussion oder Demonstration eine Aussage zu machen, für erforderlich gehalten¹⁾. Danach kommt es entscheidend auf die gemeinsame Absicht einer "kollektiven" Aussage an. Das Merkmal der Gemeinsamkeit soll sich nach Wind nur auf die Form der Kundgabe, nicht auf den Inhalt der Äußerung beziehen²⁾.

Etwas zurückhaltender wird von einigen Vertretern der h.M. formuliert, daß der Versammlungszweck entweder in der gemeinsamen Erörterung öffentlicher Angelegenheiten oder in der Veranstaltung einer gemeinsamen Kundgebung bestehen müsse³⁾. Hier wird also nicht unbedingt eine gemeinsame Aussage verlangt. Beiden Ansichten ist jedoch gemeinsam, daß überwiegend lediglich zwischen Diskussions- und Demonstrationsversammlungen unterschieden wird.

1) Dietel/Gintzel § 1 Rn.1; Wind VR 1982, 405; BayVGH vom 16.02.1979, BayVB1 1979, 630; BayOblG vom 13.02.1979, NJW 1979, 1896; wohl auch BVerwGE 56, 69.

2) VR 1982, 405; s. auch unten S. 38;

3) Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 16, BayVB1 1969, 78; BVerwGE 26, 135, Fußlein, in: Neumann/Nipperdey/Scheuner, Art. 8, 2. S. 443, 444

b) Hier vertretene Meinung

Die allgemein widerspruchslos hingenommene Beschränkung des Versammlungsbegriffs auf diese zwei Handlungsformen - gemeinsame Erörterung im Sinn von Mitsprache mehrerer (Diskussion) oder gemeinsame Kundmachung durch mehrere (Demonstration) und erst recht die Forderung nach einer kollektiven Aussage als Merkmal jeder Versammlung - ist nicht begründbar. Es muß mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß im Rahmen einer Versammlung nicht immer eine "gemeinsame Aktivität" im Sinn von Diskussion oder Demonstration angestrebt oder gar entfaltet werden muß. Denn ausreichend ist das Zusammenkommen mehrerer¹⁾ Personen auch zum bloßen "passiven" gemeinsamen Meinungsempfang. Bedeutung hat dies unter anderem für die in Wahlkampfzeiten stattfindenden Veranstaltungen der politischen Parteien, auf denen es oft gerade nicht um Diskussion oder Demonstration der Versammlungsteilnehmer, sondern um die Einwirkung einzelner oder mehrerer Personen - in der Regel Parteimitglieder - auf die Versammlungsteilnehmer geht, also nur ein oder mehrere Redner aktiv werden²⁾.

Das mag folgendes Beispiel veranschaulichen:

Eine politische Partei hält eine Wahlveranstaltung auf dem Rathausplatz der Stadt B ab. Ihr Spitzenkandidat stellt

1) h.M.: mind. drei Personen, vgl. Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 40 m.w.N. in Fußn. 1; v. Münch, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.) Art. 8 Rn. 21

2) so auch Schwäble S. 62 ff.

den Stadtbürgern das Wahlprogramm seiner Partei vor. Da die Wahlveranstaltung vorher angekündigt wurde, rekrutiert sich der Zuhörerkreis v.a. aus Personen, die mit dem Ziel zum Versammlungsort zusammengekommen sind, dem Vortrag zuzuhören, keineswegs nur aus zufällig vorbeikommenden Passanten. Eine Diskussion oder gemeinsame Kundmachung der Versammlungsteilnehmer ist weder geplant noch findet sie statt.

Ferner ist dieser Typus der "Kundgebung" auch bei anderen Veranstaltungen denkbar, die nicht von politischen Parteien initiiert werden:

Eine Bürgerinitiative terminiert eine Informationsveranstaltung auf dem geplanten Flughafengelände E. Den zusammenkommenden Personen soll an Ort und Stelle die drohende Umweltzerstörung durch den künftigen Flughafenbau vor Augen geführt werden. An eine Diskussion oder gemeinsame Kundmachung der Zusammenkommenden ist nicht gedacht.

Die genannten Veranstaltungen wären nach herrschender, nicht näher begründeten Meinung nicht unter den Versammlungsbegriff zu subsumieren, da weder eine Demonstration noch eine Diskussion stattfindet. Die Gesetzesauslegung des Art. 8 GG, die hier nach der klassischen Auslegungsmethode¹⁾ strukturiert wird²⁾, führt jedoch zu einer weiten Fassung des Versammlungsbegriffes, nach der die Beispielsfälle "Versammlungen" darstellen³⁾.

1) Englisch S. 77; vgl. auch Lorenz S. 332.

2) Die klassische Auslegungsmethode gilt auch für die Verfassungsauslegung, vgl. Forsthoff S. 40; Geck DVBl 1980, 798; Stöcker DÖV 1983, 993 ff.;

3) Die Meinung von Fülllein (Kommentar zum VersG, § 1 Rn. 3a), wonach der Versammlungsbegriff "nur" aus der rechtshistorischen Entwicklung verstanden werden könne, ist falsch, denn letztere stellt lediglich einen von mehreren Auslegungsgesichtspunkten dar.

Die historische Auslegung ergibt keineswegs, Art. 8 Abs. 1 GG wolle nur zwei bestimmte Handlungsformen schützen, verlange eine kollektive Diskussion oder Demonstration der Versammlungsteilnehmer. In den früheren gesetzlichen Bestimmungen zum Beispiel fehlt die eindeutige Beschränkung auf Veranstaltungen mit Demonstrations- und Diskussionscharakter und die Ausklammerung von Vortragsveranstaltungen. Insbesondere ließ sich eine solche Einengung nicht aus dem Wortlaut des § 1 Preuß. Verordnung von 1850 ableiten, wonach Versammlungen der Anzeigepflicht unterlagen, in welchen öffentliche Angelegenheiten "erörtert oder beraten" werden sollten. Denn Angelegenheiten konnten auch von einzelnen Personen vor einem Zuhörerforum "erörtert" werden. In früheren Gesetzeskommentierungen zu Art. 29 Preuß. Verfassung von 1850 und zur Preuß. Verordnung von 1850¹⁾ sowie in Kommentierungen zum Reichsvereinsgesetz von 1908²⁾ wurde auch nie der Versammlungsbegriff auf die zwei Handlungsformen der Diskussion und Demonstration beschränkt³⁾.

-
- 1) Ball, Art. 29 Preuß. Verfassung, S. 30; § 1 Preuß. Verordnung, S. 36, 1., 37, 3.: als Erörterung gilt auch ein einseitiger Vortrag, z.B. eine Predigt.
 - 2) Delius, Deutsches Vereinsrecht und Versammlungsrecht, S. 410; Stier-Somlo S. 54.
 - 3) So auch das RG vom 22.09.1890, RGSt 21, 71 ff., vgl. Stier-Somlo S. 53; Versammlung ist "eine gewisse, nicht allzu klein an Zahl bemessene, äußerlich irgendwie vereinigte Personenmehrheit, vorausgesetzt, daß deren innere Vereinigung auf gemeinsamen, bewußten Zwecken und Zielen, also auf gemeinsamen Willen beruht."

Erst bei Art. 123 WRV wurde kommentiert¹⁾, Versammlungen im Sinn dieser Vorschrift seien Zusammenkünfte einer Vielfalt von Menschen zum Zweck "gemeinsamer Erörterungen oder Kundgebungen; das Vortragspublikum bilde keine Versammlung, sondern nur eine Ansammlung". Weshalb hier Vortragsversammlungen aus dem Versammlungsbegriff ausgeklammert wurden, ist nicht ersichtlich. Auf den Wortlaut des Art. 123 WRV konnte diese Ansicht jedenfalls nicht gestützt werden.

Der Wortlaut des Art. 8 GG ist für die Lösung der angeschnittenen Frage unergiebig. Das Wort "versammeln" hat im allgemeinen Sprachgebrauch mehrere Deutungsvarianten. Es wird für das Zusammenkommen mehrerer Personen an einem bestimmten Ort zu irgendeinem gemeinsamen Zweck (weite Variante) verwendet, aber auch zum Zweck gemeinsamer, meist politischer Diskussion oder Demonstration (enge Variante). Bei der ersten Deutungsvariante kann gemeinsamer Zweck u.a. das bloße gemeinsame Zuhören sein, bei der zweiten Deutungsvariante ist dagegen eine kollektive Aktivität (Diskussion oder Demonstration) erforderlich. Es läßt sich angesichts dieser mehreren Deutungsmöglichkeiten nicht allein aufgrund des Wortlauts behaupten, es gäbe nur eine Wortbedeutung des allgemeinen Sprachgebrauchs, die der Gesetzgeber dem Art. 8 GG zugrundegelegt habe.

Ebensowenig kann aus der systematischen Stellung des Art. 8 GG das Erfordernis einer kollektiven Aktivität²⁾ der Versammlungsteilnehmer abgeleitet werden. Vor allem im

1) Anschütz, Art. 123 WRV, S. 566, 1.

2) im Sinn von Diskussion oder Demonstration

Verhältnis zu dem verwandten Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG¹⁾ behält Art. 8 GG auch ohne die Beschränkung auf die verlangten Handlungsformen der gemeinsamen Diskussion oder Demonstration einen selbständigen Garantiebereich. Er trägt einen dem Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht-eigenen Zug der Kollektivität, der bei fehlender gemeinsamer Aktivität der Versammlungsteilnehmer darin besteht, daß er den kollektiven Meinungsempfang²⁾, also ein "passives" Gemeinschaftserlebnis, und daneben die Möglichkeit der Meinungskundgabe einzelner vor bzw. in einem Kollektiv unter Ausnutzung der von der Massenpsychologie erforschten Wirkungen des kollektiven Meinungsempfangs schützt. Das Vortragen von Meinungen vor versammelter Menge, die - subjektiv gefärbte - Informationsvermittlung oder Werbung vor einem größeren Zuhörererkreis sind typisch dem Schutzbereich des Art. 8 GG zuzuordnende Veranstaltungskategorien.

Wendet man ferner den teleologischen Gesichtspunkt auf die Grundrechtsauslegung an, gelangt man zu dem Ergebnis, daß sich die Zweckrichtungen der einzelnen Grundrechtsgarantien einschließlich des Art. 8 GG nicht einfach bestimmen lassen und daher streitig sind. Soweit ersichtlich, besteht aber jedenfalls Übereinstimmung darin, daß Art. 8 GG nicht bloß

1) Beide - Art. 8 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG - sind Meinungsfreiheitsrechte. Zum Verhältnis von Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und 8 GG: v. Münch Art. 8 Rn. 37; Fülllein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 S. 449; v. Mangoldt/Klein Art. 8 Anm. II. 2a, S. 300 (Idealkonkurrenz); Dietel/Gintzel § 1 Rn. 38 u.a.;

2) BGH vom 30.05.1972, NJW 1972, 1573

das räumliche Zusammenkommen mehrerer Menschen an sich schützt, sondern darüber hinaus sein Zweck die Garantie der zwischenmenschlichen Kommunikation ist¹⁾. Art. 8 GG zählt wie Art. 5 GG zu den Kommunikationsgrundrechten²⁾, die den Sinn haben, die Kontaktaufnahme der Menschen untereinander und den geistigen Austausch zu gewährleisten³⁾. Als spezieller Schutzzweck des Art. 8 GG ist der geistige Austausch unter "mehreren"⁴⁾ anzusehen. Streitig bei Art. 8 GG ist dann erst im weiteren die Art der geschützten geistigen Kommunikation (Meinungsbetätigung/Unterhaltung), worauf es hier zunächst nicht ankommt⁵⁾.

Geistige Kommunikation findet auch statt, ohne daß eine Auseinandersetzung zwischen den Versammlungsteilnehmern oder die Bildung kollektiver Aussagen stattfinden müßte. Es

-
- 1) z.B. Hoffmann JUS 1967, 396, StukVerw 1967, 230; BGH vom 30.05.1972, NJW 1972, 1571; Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 42 ff.
 - 2) vgl. v. Münch Art. 8 Rn. 1; Ossenbühl S. 60; Lerche, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, S. 35. Auch nach Ridder, S. 248, schützen das Recht der freien Meinungsäußerung und die Versammlungsfreiheit das geistige Kommunizieren.
 - 3) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 42 ff.
 - 4) h.M.: mind. drei Personen, s.o. S. 25 Fußn. 3
 - 5) darauf wird später eingegangen, s.u. S. 54 ff.

besteht kein einleuchtender Grund, das Zusammenkommen von Menschen mit dem Ziel der Diskussion oder Kundmachung einer kollektiven Aussage dem Versammlungsbegriff des Art. 8 GG zu unterstellen, dagegen das Zusammenkommen von Menschen mit dem Ziel, einem Vortrag zuzuhören, davon auszunehmen, wenn es auch bei dieser Zusammenkunft letztlich um Gruppenkommunikation geht. Selbst für diejenigen, die den Versammlungszweck des Art. 8 GG in der Meinungsbetätigung sehen, drängt sich nicht die Notwendigkeit auf, eine kollektive Diskussion oder Demonstration der Versammlungsteilnehmer zu verlangen¹⁾.

Im übrigen würde eine solche Interpretation den Anwendungsbereich des Art. 8 GG zu stark einengen, wenn man bedenkt, daß viele Veranstaltungen - insbesondere Parteiveranstaltungen - unter freiem Himmel die Gestalt von Vortragsversammlungen haben, in denen nur eine oder mehrere Personen vortragen und die Masse der Teilnehmer Zuhörer sind, ohne selbst aktiv zu werden, das heißt ohne selbst im Rahmen der Versammlung zu agieren.

Angekündigte Informationsversammlungen, auf denen nur ausgewählte Personen Angelegenheiten erörtern und auf die Willensbildung der Zuhörer Einfluß ausüben - Veranstaltungen

1) ebenso Fußlein, Kommentar zum VersG, § 1 Rn. 3a; Hoffmann StukVerw 1967, 230: "... Verfolgung eines gemeinsamen, der geistigen Entfaltung dienenden Zwecks, insbesondere der Kundgebung, Beratung oder Erörterung gemeinsam interessierender Angelegenheiten"; vgl. auch v. Mangoldt/Klein, Art. 8 Anm. III 2., S. 304, 305: "Die Diskussion gehört nicht notwendig zum Begriff der Versammlung. Der Versammlungsbegriff ist auch erfüllt, wenn nur ein Redner (öffentliche) Angelegenheiten erörtert."; ebenso Hoffmann JUS 1967, 397;

also, die hier unter den Versammlungsbegriff subsumiert werden -, sind nicht vergleichbar mit der Einrichtung und dem Betrieb von Informationsständen, die Vorübergehenden einseitig ein Informationsangebot unterbreiten und auf Kommunikation mit zufällig des Weges kommenden Einzelpersonen abzielen. Die vor und hinter dem Informationsstand ungebunden anwesende Personenmehrheit stellt nur eine Ansammlung, keine Versammlung dar¹⁾. Die Informationsversammlungen erstreben dagegen Kommunikation mit einer eigens zum Informationsempfang gebildeten Gruppe; die Gruppenmitglieder verbindet der Wille des gemeinsamen Aussageempfangs, sie verstehen sich insoweit als überpersonales Ganzes²⁾.

c) Zwischenergebnis

Demzufolge ist eine Versammlung selbst dann gegeben, wenn durch Vorträge, Reden usw. auf die Zuhörermenge eingewirkt wird, weil hierbei ein auf (geistige) Kommunikation gerichteter Versammlungszweck die Zuhörer untereinander verbindet. Die für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit typische Kollektivität der Versammlungsteilnehmer findet in diesem Fall ihren Ausdruck in dem Zusammenkommen der Teilnehmer zum gemeinsamen Aussageempfang.

1) BVerwGE 56, 69

2) ... was nach dem BVerwG, BVerwGE 56, 69, das Wesen einer Versammlung ausmacht.

2.2.2 Kollektive Aussage

Nicht gefolgt werden kann demnach der besonders weitgehenden Ansicht derer, die bei Versammlungen sogar immer eine "kollektive Kundgabe" der Versammlungsteilnehmer verlangen und diese in der Teilnahme an der Diskussion oder schon im bloßen Zuhören sehen.¹⁾

Das stille Zuhören der Besucher zum Beispiel auf einer Wahlveranstaltung kann nicht als kollektive Kundgabe der Zuhörer im Sinn des Vortrags des Wahlkämpfers verstanden werden.²⁾ Das sei anhand folgenden Beispiels veranschaulicht:

Eine Partei hält eine große Wahlkundgebung ab. Unter den Teilnehmern befinden sich viele Parteimitglieder und Anhänger, aber auch politische Gegner, sowie Neugierige, die den Parteirednern zuhören.

Die Ansicht Dietels³⁾, die bloße Anwesenheit bei einer Wahlkundgebung sei Erklärung der Solidarität mit den Zielen der veranstaltenden Partei bzw. den Erklärungen des oder der Redner, ist unhaltbar, da sie unrichtige Sachverhalte unterstellt. Oft zählen gerade auch politische Gegner zu den Zuhörern politischer Vortragsveranstaltungen.

1) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 3, 4, 5 und 38; Wind VR 1982, 405; BayVGh vom 16.02.1979, BayVBl 1979, 630; BayOlg vom 13.02.1979, NJW 1979, 1896; wohl auch BVerwGE 56, 69.

2) a.A. Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 29; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 3, 4, 5 und 38

3) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 3

Sie bloß wegen ihrer Anwesenheit in der Versammlung als solidarisch mit dem Vortragenden zu qualifizieren, solange sie ihre ablehnende Haltung nicht nach außen kundtun, gingen erkennbar am wahren Lebenssachverhalt vorbei. Entsprechendes gilt für diejenigen Zuhörer, die weder eine zustimmende noch eine ablehnende Meinung besitzen, also indifferent sind und lediglich aus Informationsgründen zuhören¹⁾.

Letztlich muß realistisch gesehen werden, daß der Zweck von Wahlkampfkundgebungen in der Regel gar nicht im Erreichen einer kollektiven Aussage bestimmten Inhalts, sondern schlicht in der Informationsvermittlung und Meinungsbeeinflussung liegt. Die Schlußfolgerung, daß alle stillen Zuhörer die von den Veranstaltern und Rednern vertretenen Thesen teilen und eine kollektive Aussage trafen, muß demnach abgelehnt werden.

Handelt es sich um Diskussionsversammlungen, kann denjenigen, die der Diskussion lediglich zuhören, ebensowenig die Teilnahme an einer kollektiven Aussage unterstellt werden.²⁾ Als Beispiel dazu folgender Fall:

Eine Partei stellt ihr Wahlprogramm zur Debatte. Mit einigen Versammlungsteilnehmern entsteht eine rege Diskussion, andere Teilnehmer hören der Diskussion lediglich zu.

1) Die betreffenden Personen sind trotzdem Versammlungsteilnehmer, s.u. S. 127 ff.

2) vgl. insbesondere BayOblG vom 13.02.1979, NJW 1979, 1896, nach dem es sich bei Diskussionsversammlungen um die Artikulierung von Aussagen handle, wobei einzelne Personen vortragen, die durch zustimmende oder ablehnende Äußerungen der Versammlungsteilnehmer zu kollektiven Aussagen würden. Ebenso Dietel/Gintzel § 1 Rn. 4.

Ähnlich Ganßer, BayVB1 1981, 712: Diskussionsversammlungen haben den Zweck, durch Rede und Gegenrede eine "gemeinsame Meinung" zu bilden.

Zustimmende Diskussionsbeiträge können im Sinne einer kollektiven Aussage, einer Solidarisierung mit dem vorgestellten Parteiprogramm, interpretiert werden, nicht dagegen ablehnende Äußerungen¹⁾. Nach anderer Ansicht²⁾ komme es bei dem Merkmal "gemeinsame Aussage" nur auf die gemeinsame "Form" der Kundgabe, nicht aber auf den gemeinsamen "Inhalt" der Aussage an. Auch bei divergierenden Diskussionsbeiträgen läge eine gemeinsame Aussage vor. Doch läßt sich diese Begründung und die Unterscheidung Form - Inhalt wohl nicht halten. Von einer gemeinsamen (kollektiven) Aussage kann nur dann gesprochen werden, wenn mehrere Personen eine bestimmte "inhaltlich" gleiche Äußerung machen. Ist die Kundgabe einer Person zustimmend, die einer anderen ablehnend, wird keine "gemeinsame" Aussage getroffen, sondern werden unterschiedliche Aussagen gemacht. Gemeinsam ist den Personen hier (nur) die aktive Beteiligung an der Diskussion. Sollte -wie zu vermuten ist- von denen, die eine gemeinsame Aussage bei Diskussionsversammlungen auch im Fall konträrer Äußerungen annehmen, letzteres gemeint sein, wäre die gewählte Ausdrucksform jedenfalls in starkem Maß irreführend.

1) Ablehnende Diskussionsteilnehmer können trotzdem Versammlungsteilnehmer sein, s.u. S. 130 f.; Versammlungsteilnehmereigenschaft setzt Grundkonsens, nicht aber Teilnahme an einer "kollektiven" Aussage voraus.

2) Wind VR 1982, 405

Mehrere gleichlautende ablehnende Äußerungen können ihrerseits als kollektive, ablehnende Kundgabe aufgefaßt werden. So ist denkbar, daß sich eine Diskussionsversammlung in zwei Lager aufspaltet: In eine einheitlich zustimmende Aussage durch mehrere Versammlungsteilnehmer und eine einheitlich ablehnende Aussage durch mehrere andere Versammlungsteilnehmer. Meist werden jedoch auf Diskussionsversammlungen vielfältige unterschiedliche Meinungen vorgebracht, die sich wegen ihrer Differenziertheit nicht notwendig auf einen einheitlichen Nenner "pro" und "contra" bringen lassen. Abgesehen davon kommt es auch bei Diskussionsversammlungen in der Regel nicht auf das Erreichen einer kollektiven Aussage, sondern auf die geistige Auseinandersetzung mit und in einem Kollektiv an.¹⁾

Etwas anderes gilt allerdings bei Versammlungen mit Demonstrationscharakter, bei denen der Versammlungszweck richtigerweise in der Publikation "kollektiver" Aussagen liegt. Dies soll anhand folgenden Beispiels veranschaulicht werden:

Eine Bürgerinitiative ruft zu einer gemeinsamen Protestveranstaltung gegen das Kernkraftwerk Brokdorf auf. Versammlungsort ist ein Ort in der Nähe des Geländes, auf dem das Kernkraftwerk gebaut wird. Eine Vielzahl der Versammelten unterstützt den Protest, einige nehmen nur aus Neugierde bzw. Sensationslust an der Veranstaltung teil.

1) wie hier: Lorenz AÖR Bd. 95, 176

Die kollektiven Aussagen entstehen dadurch, daß sich die Versammlungsteilnehmer durch ihre Teilnahme an der Veranstaltung mit dem vom Veranstalter initiierten Zweck solidarisieren. Eine Solidarisierung kann bei denjenigen ohne weiteres angenommen werden¹⁾, die an einem Aufzug im Sinn einer sich fortbewegenden Versammlung unter freiem Himmel²⁾ teilnehmen, denn dessen Zweck besteht erkennbar gerade in einem Einwirken auf die Öffentlichkeit durch kollektive Kundgaben³⁾, und der aktive Einsatz durch Mitmarschieren rechtfertigt die Annahme der Solidarisierung. Entsprechendes gilt aber auch für sich nicht fortbewegende Demonstrationsversammlungen, jedenfalls soweit der Demonstrationscharakter erkennbar wird. Hier spricht (ausnahmsweise) schon das bloße Anwesendsein für die Bejahung einer Solidarisierung mit der Kundgabe.

Die Ausnahme - die Teilnahme an einer Demonstration ohne Solidarisierung mit dem Versammlungszweck aus bloßer Neugier, Sensationslust etc. - muß demnach eigens zum Ausdruck gebracht werden. Der Teilnehmerkreis wird in der Regel mit der Meinung des Veranstalters oder Redners solidarisch sein und verleiht durch seine unterstützende Teilnahme dessen Meinung größere Wirkung. Meist identifizieren sich die Personen, die an Demonstrationsveranstaltungen teilnehmen, wirklich mit der Aussage, zum Beispiel dem Protest gegen ein Kernkraftwerk, gegen die Nachrüstung etc., weswegen auch der Schluß von der Anwesenheit auf eine solidarische Haltung nicht lebensfremd ist.

1) "Vermutung" (keine Rechtsvermutung), die widerlegbar ist durch nach außen erkennbares gegensätzliches Verhalten

2) s.u. S. 83

3) ähnlich Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 49

2.3 Zusammenfassende Definition der Versammlungsarten und Klärung des Demonstrationsbegriffs

Danach lassen sich folgende vom Grundgesetz und vom Versammlungsgesetz geschützte Versammlungstypen unterscheiden:

2.3.1 Vortragsversammlung

Bei diesen Versammlungen wird durch Redner auf die Zuhörerschaft eingewirkt, ohne daß eine Diskussion oder Demonstration der Versammlungsteilnehmer, geschweige denn eine gemeinsame Aussage nötig wäre.

2.3.2 Diskussionsversammlung

Bei Diskussionsversammlungen treffen Menschen zur Diskussion zusammen, ohne daß es darauf ankommt, daß eine kollektive Aussage durch Zustimmung oder Ablehnung der Versammlungsteilnehmer zu einer der vorgetragenen Meinung gebildet wird.

2.3.3 Demonstrationsversammlung, Demonstration

Bei Demonstrationsversammlungen geht es - im Gegensatz zu den Vortrags- und Diskussionsversammlungen - um eine bestimmte gemeinsame Kundgabe der Versammlungsteilnehmer.

Vielfach werden Demonstrationsversammlungen schlicht als Demonstrationen bezeichnet. Die Begriffe "Demonstration" und "Demonstrationsversammlung" sind jedoch nicht identisch. Da dies immer wieder fälschlich angenommen bzw. in der Literatur keine deutliche Abgrenzung vorgenommen wird, erscheint hier eine kurze Klarstellung der Begriffe angebracht.

Das Wort "Demonstration" taucht nirgends im Gesetz auf¹⁾, ist daher auch nicht gesetzlich definiert. Definitionsversuche wurden vom Schrifttum und von der Rechtsprechung schon mehrfach unternommen. Die Möglichkeit einer unterschiedlichen Anwendung des Wortes als Tätigkeitsbegriff (demonstrieren) und als Personeninbegriff (Gesamtheit derer, die demonstrieren), wie sie Hobbeling ausführlich darlegt²⁾, führt nicht zur inhaltlichen Begriffsklärung. Denniger³⁾ hebt den politischen Charakter der Demonstration hervor und definiert Demonstration als die öffentliche, mit friedlichen Mitteln geäußerte Kundgabe der Meinung und/oder des Willens eines, mehrerer oder vieler Menschen mit Bezug auf einen politischen Sachverhalt. Der politische Bezug dürfe dabei nicht zu eng gefaßt werden.

Andere sehen dagegen "Demonstration" als eine besondere Form der Versammlung an⁴⁾. V.Münch behandelt sie als

1) Ausnahme: StraffreiheitsG vom 20.05.1970, BGBl S. 509

2) S. 6 ff.

3) ZRP 1968, 42

4) Hoch JZ 1969, 18 Fußn. 2, JZ 1969, 203

einen Unterfall der Versammlung unter freiem Himmel¹⁾, wenn sie von "mehreren" durchgeführt wird, Samper als einen Aufzug im Sinne einer sich fortbewegenden Versammlung²⁾.

Nach dem Wortsinn, der sich aus der Herkunft des Wortes vom lateinischen "demonstratio" ableitet, bedeutet Demonstration schlicht, daß anderen etwas gezeigt werden soll.

Es müssen also mindestens ein Kundgebender und ein Adressat vorhanden sein. Das Kundzumachende kann durch Äußerungen oder durch stillschweigendes Verhalten vermittelt werden. Heute wird im allgemeinen Sprachgebrauch Demonstration - soweit den öffentlich-rechtlichen Bereich betreffend - zusätzlich mit dem Sinn "Protest" verknüpft, daneben auch mit dem Sinn "Engagement für eine bestimmte Sache". Demonstrationen sind demnach Formen der Bürgerkritik und des Bürgerprotestes.

Die protestierende, engagierende Kundgabe muß nicht notwendigerweise durch eine Versammlung geschehen. Denninger³⁾ hat das bei seiner Definition erkannt, und auch das BayOblG hat bei Anwendung des § 2 Abs. 2 StrafrechtsG von 1970 festgestellt, daß Demonstrationen Aktionen einzelner sein können⁴⁾.

1) Art. 8 Rn. 9

2) BayVB1 1969, 77; Stöcker versteht unter der Demonstration einen Umzug, DÖV 1983, 993 ff.;

3) ZRP 1968, 42

4) BayOblG vom 10.07.1970, BayVB1 1971, 115

Maunz bestätigt zu Recht die generelle Gültigkeit dieser Feststellung über die Anwendung des Straffreiheitsgesetzes hinaus¹⁾; für den öffentlich-rechtlichen Demonstrationsbegriff²⁾ sei die Anzahl der kundgebenden Personen irrelevant. Unterscheiden lassen sich demnach je nach der Zahl der Beteiligten Einzeldemonstrationen (eine Person) und Gruppen(Massen-)demonstrationen (mehrere, viele Personen). Erscheinungsformen der ersteren Gruppe sind zum Beispiel Mahnwachen durch einzelne, Proteste einzelner in der Fußgängerzone gegen die Wohnraumknappheit, die Kürzung staatlicher Sozialleistungen, die ausufernde Datenerhebung etc..

Zur letzteren Gruppe zählen Demonstrationsversammlungen. Sie setzen die Beteiligung von mindestens drei Personen voraus³⁾ und erstreben eine kollektive Kundgabe⁴⁾. Die Fortbewegung ist entgegen anderer Ansicht kein Kriterium einer Demonstrationsversammlung⁵⁾. Auch ortsgebundene Versammlungen können Demonstrationscharakter besitzen.

1) BayVBl 1970, 98; vgl. auch Schwäble S. 63 Fußn 245: "Demonstration" und "Versammlung" überschneiden sich somit nur partiell; insbesondere ist keineswegs jede Demonstration eine Versammlung;

2) im engeren Sinn, d.h. im Sinn des Verfassungs- und Verwaltungsrechts

3) str., s.o. S. 25 Fußn. 3

4) s.o. S. 39 f.

5) so aber Stöcker, der unter Demonstrationen nur "Umzüge" versteht, DÖV 1983, 997 ff.;

Als Erscheinungsformen von Gruppen- bzw. Massendemonstrationen werden vielfach auch bezeichnet: go-in, sit-in, Hausbesetzungen etc.¹⁾.

Eine besonders "eindrucksvolle" (Meinungs)Kundgabe - wie zum Beispiel vom BayOblG ohne nähere Begründung verlangt²⁾ - ist weder für Einzeldemonstrationen noch für Demonstrationsversammlungen erforderlich. Was unter "eindrucksvoller" Kundgabe verstanden werden soll, ist unklar. Der Eindruck, den eine Kundgabe auf die Adressaten macht, darf mangels solider Meßbarkeit nicht ausschlaggebend dafür sein, ob eine Demonstration vorliegt oder nicht. Die Interpretation des Wortes "eindrucksvoll" im Sinne einer erhöhten Intensität der Bekundung, wie Maunz³⁾ sie vornimmt, wirft Abgrenzungsschwierigkeiten auf (ab wann liegt eine erhöhte Intensität vor?) und widerspricht dem Wortsinn, der für eine derartige einengende Interpretation keinen Anhaltspunkt gibt.⁴⁾

1) Denninger DRiZ 1969, 71; s. dazu unten S. 73 f.

2) BayOblG vom 10.07.1970, BayVB1 1971, 115

3) BayVB1 1970, 97

4) Bisweilen wird heute gefordert, das Demonstrationsrecht ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen. Doch ist diese Forderung überflüssig, denn die Demonstrationsfreiheit wird durch die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 GG voll abgedeckt;

a.A. Samper: das Demonstrationsrecht sei nicht verfassungsrechtlich garantiert, BayVB1 1969, 78; ebenso Stöcker: ein allgemeines Grundrecht auf Demonstrationsfreiheit ließe sich entgegen weitverbreiteter Meinung aus dem Grundgesetz nicht ableiten, DÖV 1983, 993 ff. siehe dazu auch unten S. 203 f.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß das Wort "Demonstration" ein nicht mit dem Wort "Demonstrationsversammlung" identischer Oberbegriff ist, der mehrere Erscheinungsformen demonstrativen Verhaltens erfaßt. Heute gibt es Demonstrationsversammlungen in den verschiedenartigsten Formen wie etwa Protestmärsche, Menschenketten, Plakataktionen etc..

2.3.4 Typenverbindungen

In der Praxis treten häufig Mischformen auf, in denen Versammlungen typische Elemente verschiedener Versammlungsarten aufweisen. So kann in einer Demonstrationsversammlung gleichzeitig eine Diskussion erfolgen, kann eine Diskussionsversammlung gleichzeitig eine Kundmachung enthalten etc.. Auch diese Typenverbindungen fallen unter den Schutz des Grundrechts des Art. 8 GG und zwar unabhängig davon, ob es sich um Massenveranstaltungen Zehntausender oder um kleine Veranstaltungen handelt¹⁾.

2.4 Bestimmung und Durchsetzung der Versammlungsform

2.4.1 Herleitung des Bestimmungsrechts

Welche der unter 2.3 genannten Versammlungsarten vorliegt, bestimmt grundsätzlich der Veranstalter²⁾ bzw.

1) so auch Schwäble S. 64, 107

2) Veranstalter = Urheber der Versammlung, BayOblG vom 13.02.1979, NJW 1979, 1896; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 23 (Veranlasser der spezifischen Gruppenbildung);

Veranstaltungsleiter. Sofern der Veranstalter nicht auch selbst die Leitungsfunktion wahrnimmt, ist der Leiter sein ausführendes Organ, das sich seinem Willen unterzuordnen hat. Im folgenden wird der unkomplizierten Formulierung wegen davon ausgegangen, daß Veranstalter und Leiter ein und dieselbe Person sind. ¹⁾

Daß der Veranstalter bzw. Leiter die Versammlungsart bestimmen kann, ist nirgends ausdrücklich im Gesetz geregelt, ergibt sich aber aus dem Wesen der Versammlungsfreiheit ²⁾ und mittelbar aus den Bestimmungen des VersG, die dem Versammlungsleiter bestimmte Befugnisse verleihen (zum Beispiel §§ 18 Abs. 1, 8 S. 1,3,4 VersG), vor allem aus der Regelung, wonach der Leiter den Ablauf der Versammlung bestimmen und die Versammlung jederzeit unterbrechen kann (§ 8), darüber hinaus auch aus den Regelungen, die dem Veranstalter und Leiter für die Durchführung der Versammlung bestimmte Pflichten auferlegen und deren Nichteinhaltung zum Teil sanktionieren (zum Beispiel in §§ 8 S. 2, 9 Abs. 1 S. 2, 14, 18 Abs. 2, 19 Abs. 1, 24, 25, 26, 29 Abs. 1 Nr. 7, 8 VersG). Wenn das Veranstaltungs- und Lei-

1) Das ist möglich, aber nicht nötig, vgl. § 14 Abs. 2 VersG. Zu beachten ist, daß bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel die Vermutung entfällt, daß der Veranstalter zugleich Versammlungsleiter ist, da § 18 Abs. 1 VersG nicht auf § 7 Abs. 2 VersG verweist.

2) v. Mangoldt/Klein, Art. 8 Anm. III. 2., S. 305; ebenso Föflein, Kommentar zum VersG, § 1 Rn. 3a

tungsrecht (Art. 8 Abs. 1 GG, § 1 Abs. 1 VersG) nur das Recht zur Veranlassung der Veranstaltung, zur Einladung und Schaffung der äußeren Voraussetzungen für die Versammlung sowie deren Durchführung, also lediglich zu Organisationshandlungen gäbe, nicht aber das Recht zur inhaltlichen Gestaltung der Veranstaltung, wäre es ohne bedeutenden materiellen Gehalt. Dies war vom Gesetzgeber, wie die versammlungsrechtlichen Bestimmungen zeigen, keineswegs gewollt.

2.4.2 Beschränkung des Teilnahmerechts

Dogmatisch läßt sich die Beschränkung des Teilnahmerechts durch das Bestimmungsrecht des Veranstalters und Leiters folgendermaßen erklären:

Das Veranstaltungs- bzw. Leitungsrecht und das Teilnahmerecht - die Teilfreiheitsrechte im Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG - stehen in einem gegenseitigen Spannungsverhältnis. Keines der Teilrechte gilt absolut, darf auf Kosten eines der anderen Rechte realisiert werden. Die Teilrechte üben eine gegenseitig begrenzende Wirkung aus, das heißt jedes (Teil-)Recht endet dort, wo der Schutzbereich des anderen (Teil-)Rechts beginnt. Es handelt sich dabei um die sogenannte Schranke der Rechte der anderen¹⁾, die bei allen Handlungsfreiheitsgrundrechten eingreift.

1) so auch v.Münch, in: Bonner Kommentar, Art. 8 Rn. 31

Dabei spielt es keine Rolle, wie diese Schranke begründet wird, ob mit einem gedanklichen Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG¹⁾ oder als grundrechtsimmanent²⁾; sie muß jedenfalls auch bei den Teilrechten des Art. 8 Abs. 1 GG gelten, denn auch diese stellen grundrechtliche Handlungsfreiheitsegewährleistungen dar.

So sind zum Beispiel die Veranstaltungs- bzw. Leitungsrechte in ihrem Umfang beschränkt durch das Teilnahmerecht jedermanns³⁾ bei "öffentlichen"⁴⁾ Versammlungen mit

-
- 1) Dürig in Maunz-Dürig Art. 2 Abs. 1 Rn. 73 (rechtslogisch immanente Schranke)
 - 2) BayOblG vom 14.04.1969, NJW 1969, 1128: Den Freiheitsrechten wohnen schon aus dem Wesen der staatlichen Gemeinschaft heraus gewisse Schranken im Hinblick insbesondere auf die Rechte und vornehmlich die Freiheitsrechte anderer sowie auf die für den Bestand der Gemeinschaft selbst notwendigen Rechtsgüter inne; ähnlich st. Rspr. des BVerwG, zum Beispiel BVerwGE 5, 158 (kein Rückgriff auf Art. 2 Abs. 1 GG).
 - 3) Das Teilnahmerecht wirkt entgegen Broß (DVBl 1981, 211, 212) nicht nur gegenüber politischen Parteien als Ausprägung von deren verfassungsrechtlicher Stellung, sondern als unmittelbarer Ausfluß der Grundrechtsgarantie des Art. 8 Abs. 1 gegenüber dem Veranstalter und Leiter; so auch Dietel/Gintzel § 1 Rn. 26; Ganßer BayVB1 1981, 713; Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 19
 - 4) Definition s.u. S. 84 ff.

der Folge, daß der Veranstalter und Leiter selbst gegen seinen Willen die Teilnahme anderer in bestimmtem Umfang dulden muß; andererseits ist zum Beispiel - wie dargelegt - der Umfang des Teilnahmerechts beschränkt durch das Recht des Veranstalters, die Versammlungsart zu bestimmen.¹⁾

Danach wäre es unzulässig, wenn die Versammlungsteilnehmer gegen den Willen des Veranstalters eine Änderung des Versammlungscharakters durchsetzen wollten. Das Teilnahme-recht an einer Versammlung geht nicht so weit, daß Versammlungsteilnehmer den Versammlungscharakter umfunktionieren könnten. Dabei ist nicht nur an das Umfunktionieren in eine unfriedliche Versammlung gedacht, sondern auch in eine andere, an sich zulässige Versammlungsform. Will der Veranstalter eine "Vortragsversammlung" abhalten, darf kein Versammlungsteilnehmer eine Diskussion erzwingen.²⁾ Andererseits kann sich eine Vortragsversammlung zwanglos in eine Diskussionsversammlung umwandeln, wenn mit der Zustimmung des Veranstalters bzw. Leiters eine Diskussion entwickelt wird, also nachträglich mit dem Einverständnis dieser Person die spezifischen Merkmale einer Diskussions-versammlung hinzutreten.

Denkbar ist auch der Fall, daß sich die Versammlungsteilnehmer einschließlich des Veranstalters aufgrund der Diskussion dazu entschließen, eine kollektive Aussage zu machen, so daß aus einer Diskussions- eine Demonstrations-versammlung wird.

1) s.o. S. 46 ff.

2) so auch v. Mangoldt/Klein, Art. 8 Anm. III. 2. S.305; Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 68 Fußn. 2; diese Autoren lehnen jedoch noch weitergehend jegliches Recht auf aktive Mitwirkung des Teilnehmers ab; s.u. S. 51

2.4.3 Durchsetzungsmöglichkeit

Soll der Versammlungscharakter gegen den Willen des Veranstalters geändert werden, hat dieser das Recht, durch Weisungen (§§ 18 Abs. 1, 10, 19 Abs. 2 VersG) darauf hinzuwirken, daß solche Bestrebungen unterlassen werden. Fügen sich einzelne Versammlungsteilnehmer nicht den berechtigten Weisungen des Veranstalters und versuchen, den Versammlungscharakter zu ändern, können sie unter den Voraussetzungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bei gröblicher Störung ausgeschlossen werden.¹⁾

2.4.4 Mißbrauch des Bestimmungsrechts

Zu weitgehend ist allerdings die in der Literatur oft vertretene, v.a. bei Diskussionsversammlungen relevant werdende Ansicht, es bestünde überhaupt kein Recht des Teilnehmers auf Tätigwerden in der Versammlung, also zum Beispiel kein Recht auf "prominente" Teilnahme als Diskussionsredner.²⁾

1) s.u. S.105 ff.

2) v. Mangoldt/Klein, Art. 8 Anm. III. 2., S. 305;
Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 68 Fußn. 2

Das Recht auf tätige Mitwirkung jedermanns "im Rahmen der jeweiligen Versammlungsart" ist Ausfluß des Teilnahmerechts im Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG. Solange der Versammlungsteilnehmer die Spielregeln der vom Leiter bestimmten Versammlungsart einhält, ist er aktionsbefugt. Diskussionsbeiträge im Rahmen einer Diskussionsversammlung sind daher grundsätzlich als zulässig und nur aus sachlichen Gründen¹⁾ einschränkbar anzusehen.

Eine mißbräuchliche Ausübung des Weisungs- bzw. Ausschlußrechts wäre es demnach, wenn der Veranstalter bzw. die Polizei gegen einen Versammlungsteilnehmer vorgehen, der sich im Rahmen des Versammlungscharakters hält, zum Beispiel bei einer Diskussionsversammlung mitdiskutiert, aber eine ablehnende Haltung einnimmt. Das Recht, den Versammlungscharakter zu bestimmen, führt nicht zu dem Recht, absolute Unterordnung (Konformität) von den Versammlungsteilnehmern zu verlangen²⁾, also etwa nur zustimmende Diskussionsbeiträge zuzulassen.

Sind weder ein Veranstalter noch ein Versammlungsleiter vorhanden - so denkbar bei Spontanaktionen - ergibt sich der Versammlungscharakter aus dem Verhalten der Versammlungsteilnehmer. Das Vorhandensein eines Leiters ist eben-
sowenig Wesensmerkmal einer Versammlung wie das Vorhanden-

1) zum Beispiel Einschränkung der Redezeit, Einführung der Meldepflicht, soweit - insbesondere bei größeren Versammlungen - für einen geordneten Versammlungsablauf erforderlich; ebenso v. Münch., Art. 8 Rn. 14;

2) s. auch unten S. 132 ff.

sein eines Veranstalters¹⁾. Aus Art. 8 GG läßt sich weder das Erfordernis eines Leiters noch das eines Veranstalters für eine Versammlung ableiten²⁾. Das VersG geht zwar in einigen Bestimmungen, nämlich in den §§ 7 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 VersG vom Vorhandensein eines Leiters und Veranstalters aus. Diese Vorschriften sind aber auf Spontanversammlungen nicht anwendbar. Da Spontanversammlungen nicht geplant, sondern spontan gebildet werden³⁾, ist das Fehlen eines Veranstalters typisches Merkmal solcher Versammlungen; § 14 Abs. 1 VersG greift deshalb nicht ein. Bei ad hoc gebildeten Versammlungen fehlt in der Regel - wenn auch nicht notwendig - eine leitende Zentralinstanz; hier gelten daher die §§ 7 Abs. 1, 14 Abs. 2 VersG ebenso wenig⁴⁾. Daraus folgt, daß das Vorhandensein eines Leiters oder Veranstalters kein konstitutives Versammlungsmerkmal darstellt. Den Versammlungsablauf können die Versammlungsteilnehmer dann, wenn es keinen Veranstalter und keinen Leiter gibt, gleichberechtigt gemeinsam gestalten.

1) a.A. wohl Gintzel DP 1982, 302

2) Dietel/Gintzel, § 7 Rn. 1; Schwäble S. 105

3) das sind sogenannte "echte", das heißt tatsächlich "ungeplante" Versammlungen

4) die Vorschriften des VersG gelten nur, soweit sie nicht typischen Eigenschaften von Spontanversammlungen widersprechen; vgl. auch Schwäble S. 199; siehe im übrigen unten S. 192 Fußn. 2

2.5 Versammlungszweck

Das Problem des Versammlungszwecks wurde - im Gegensatz zu der unter 2.4 untersuchten Frage der Bestimmung der Versammlungsart - in der Literatur bereits vielfach erörtert und gehört zu den elementaren Streitfragen im Rahmen des Art. 8 GG. Zum Thema "Versammlungszweck" haben sich gerade auch in neuerer Zeit wieder Stimmen erhoben¹⁾. Es handelt sich um ein grundsätzliches Problem, bei Bestimmung des verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriffs entstanden, aber in gleichem Maß für den versammlungsgesetzlichen Versammlungsbegriff geltend. Es hat in zweierlei Hinsicht besondere Aktualität:

- Zum einen wegen der zu beobachtenden zunehmenden Aggressivität vor allem jugendlicher Teilnehmer an Unterhaltungsveranstaltungen unter freiem Himmel (Fußballspiele, open-air-Feste etc.). Dabei kann etwa an folgende durchaus realitätsnahe Fälle gedacht werden:

Eine Rockband veranstaltet ein open-air-Konzert. Dabei stören Rockergruppen den Konzertablauf erheblich. Anlässlich eines Fußballspiels werden durch einige Randalierer erhebliche Störungen verursacht.

¹⁾ Geck DVBl 1980, 797, JUS 1980, 744; Schwabe DVBl 1981, 443; Wind VR 1982, 405 u.a.

Von der Beurteilung solcher Unterhaltungsveranstaltungen als Versammlungen hängt ab, ob der Schutz des Art. 8 GG eingreifen kann und ob bei der Abwehr von Störungen die Normen des Versammlungsgesetzes oder des allgemeinen Polizeirechts herangezogen werden müssen.

- Zum anderen hat die Frage des Versammlungszwecks Aktualität wegen der sich häufenden Veranstaltungen besonderer Prägung, verstanden als gesellschaftskritische Aktionen, nämlich Hausbesetzungen und Blockaden vor öffentlichen Gebäuden, technischen Großanlagen und militärischen Einrichtungen. Die klare Festlegung des Versammlungszwecks hilft bei der Beurteilung, ob Teilnehmer solcher Aktionen den Schutz des Art. 8 GG und der versammlungsgesetzlichen Bestimmungen überhaupt beanspruchen können.

2.5.1 Qualifizierung der Unterhaltung als Meinungsbetätigung im Sinn des Art. 8 GG

Die h.M. klammert Unterhaltungsveranstaltungen aus dem Versammlungsbegriff aus, weil bei ihnen nicht Meinungsbetätigung im Sinn von Meinungsäußerung-, bildung - und -empfang¹⁾ stattfindet, sondern die Vergnügung oder der

1) Definition von "Meinung" durch die h.M.: Vorhandensein bzw. Äußerung eines Werturteils; Herzog in Maunz-Dürig Art. 5 Rn. 50 (zum Teil strittig).

Kunstgenuß im Vordergrund stünden¹⁾. Unter den Begriff "Unterhaltung" werden von der h.M. alle Zusammenkünfte geselliger Art, Familienfeste, Theater-, Konzert- und Filmvorführungen sowie alle sportlichen Veranstaltungen subsumiert. Diese Unterhaltungsveranstaltungen bildeten bloße Ansammlungen, keine Versammlungen. Denn der Zweck der Meinungsbetätigung sei ein Wesensmerkmal jeder Versammlung.

Das Problem "Versammlungszweck" muß differenzierter gelöst werden als durch die schlichte Gegenüberstellung Meinungsbetätigung - Unterhaltung. Die kategorische Trennung von Meinungsbetätigung einerseits und Unterhaltung andererseits erweist sich bei genauer Betrachtung als unrichtig. Beispielsweise stellen die als Unterhaltungsveranstaltungen bezeichneten Film- und Theatervorführungen beliebte Mittel der Meinungsäußerung und -beeinflussung dar.

1) Frowein NJW 1969, 1081; Geck DVBl 1981, 797, der die h.M. zitiert;

Füßlein in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 S. 443, 444, v.Münch, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.) Art. 8 Rn. 25 und v.Münch Art. 8 Rn. 13 verneinen grundsätzlich Versammlungen bei Unterhaltungsveranstaltungen, machen aber Ausnahmen für den Fall, daß Unterhaltungsveranstaltungen ausnahmsweise Kundgescharakter besitzen.

Auch nach der Definition der Rspr. lassen sich Unterhaltungsveranstaltungen nicht unter den Versammlungsbegriff subsumieren: vgl. u.a. BVerwGE 26, 135; 56, 69 und BayVGh vom 16.02.1979, BayVBl 1979, 630.

Das BVerfG hat in seinem ersten Fernsehurteil¹⁾ hervorgehoben, daß Meinungsbildung (durch den Rundfunk) auch in Hörspielen, musikalischen Darbietungen und kabarettistischen Programmen geschieht. Bei solchen Unterhaltungsveranstaltungen geht es um Meinungsbetätigung, allerdings sind die Zwecke der Kunstausbübung, des Kunstgenusses und des Amüsements in der Regel vorrangig²⁾. Ähnlich kommt es bei geselligen Veranstaltungen, Festen, Familientreffen etc. zu Meinungsäußerungen im Rahmen größerer Gruppen, doch sind solche Meinungsäußerungen - und empfänge in der Regel nicht der primäre Zweck der Zusammenkunft, sondern Anlaß dafür ist das Wiedersehen, das gesellige Beisammensein³⁾.

Im Rahmen vieler von der h.M. als Unterhaltungsveranstaltungen typisierten Zusammenkünfte gibt es also Meinungsbetätigung innerhalb eines größeren Personenkreises, doch ist diese nicht primärer, gemeinsamer Zweck der Zusammentreffenden. Gerade die Vorrangigkeit des Zwecks der Meinungsbetätigung⁴⁾ stellt aber das Kennzeichen von

1) BVerfGE 12,260

2) anders z.B. bei "politischen" Straßentheatern, BayVGH vom 12.09.1980, NJW 1981, 2428 ("Anachronistischer Zug"); vgl. auch unten S. 58, Fußn. 1

3) Entsprechendes gilt für wissenschaftliche Vorträge, die in erster Linie der Wissenserweiterung und Information dienen.

4) auch (stille) Meinungsbildung = Meinungsbetätigung; Betätigung insofern, als individuelle, geistige Aktivität bei der Meinungsbildung entfaltet wird;

Versammlungen dar. Deshalb werden die Unterhaltungsveranstaltungen dann zu Recht aus dem Versammlungsbegriff ausgeklammert, wenn bei ihnen nicht die Meinungsbetätigung im Vordergrund steht.¹⁾

-
- 1) Diese Meinung wird durch das Urteil des BayVGh vom 12.09.1980 zum sogenannten "Anachronistischen Zug" (NJW 1981, 2428) gestützt. Der BayVGh hat hier ausgeführt, daß politische Straßentheater Versammlungen sind, soweit bei ihnen die künstlerischen Elemente hinter der politischen Meinungsäußerung zurücktreten. Auch der BayVGh stellt also darauf ab, ob es vorrangig um (politische) Meinungsbetätigung oder aber vorrangig um Kunstaübung geht. Handelt es sich um letzteren Fall, wird eine Versammlung verneint.

Die Schlußfolgerung des BayVGh, im Falle vorrangiger Meinungsbetätigung greife nur Art. 8 GG ein, ist jedoch unrichtig, weil Kunstaübung gleichzeitig vorliegen kann. Die Bejahung einer Versammlung schließt nicht aus, daß mit ihr künstlerische Darstellungen verbunden sind, die sich - was den künstlerischen Aspekt betrifft - nach Art. 5 Abs. 3 GG beurteilen. In einem solchen Fall, in dem sowohl künstlerische als auch versammlungsrechtliche Elemente vorhanden sind, sind sowohl Art. 8 GG als auch Art. 5 Abs. 3 GG einschlägig und stehen in Idealkonkurrenz zueinander; (gilt im übrigen entsprechend für das Verhältnis Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu Art. 8 GG, vgl. v.Mangoldt/Klein, Art. 8 Anm. II. 2.a, S. 300 und S. 32 Fußn. 1).

Je nachdem, ob künstlerische oder versammlungstypische kollektive Aktionsformen inmitten stehen, sind Maßnahmen anhand des Art. 5 Abs. 3 GG oder des Art. 8 GG zu messen. Das heißt, um mit Herzog (in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 32) zu sprechen: Entscheidend sind die Motive der eingreifenden Staatsorgane. Liegt einem Versammlungsverbot eine spezifisch polizeiliche Motivation zugrunde (z.B. Verhinderung einer Störung der öffentlichen Sicherheit), bildet Art. 8 GG die Rechtsgrundlage für Eingriffe. Gehören die Motive der Staatsbehörde thematisch zum Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG (zum Beispiel Unterdrückung einer mißliebigen künstlerischen Gestaltungsform), ist auf Eingriffsmaßnahmen nicht Art. 8 GG, sondern Art. 5 Abs. 3 GG anzuwenden.

Ähnlich auch Ott, Anm. zum Urt. des BayVGh vom 12.09.1980, NJW 1981, 2397 ff.

2.5.2 Vorrangiger Zweck der Meinungsbetätigung

Daß der Versammlungszweck vorrangig auf Meinungsbetätigung gerichtet sein muß und der Zweck der Unterhaltung nicht ausreicht (enger Versammlungsbegriff)¹⁾, ergibt die Auslegung des Art. 8 GG, die wiederum im folgenden nach den klassischen Auslegungskriterien strukturiert werden soll.

a) Historische Gesetzesauslegung

In der Literatur wird zum Teil heftig bestritten, daß Art. 8 GG ausschließlich das örtliche Zusammenkommen zum Zweck der Meinungsbetätigung²⁾ schützt. Dieser Schutzzweck leitet sich aber insbesondere aus der Geschichte des Versammlungsrechts ab. Wie schon im historischen Teil dargelegt, stand der Kampf um die Versammlungsfreiheit zu politischen Zwecken im Vordergrund³⁾ und war gerade die Furcht vor einer Meinungsbetätigung der Bürger außerhalb bloßer geselliger und unterhaltender Veranstaltungen wegen der Gefahr einer Schwächung der staatlichen Autorität

1) Geck DVBl 1980, 797 : enger Versammlungsbegriff

2) Geck DVBl 1980, 797 ff.; Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 43

3) s.o. S.11; Geck JUS 1980, 746; Schwäble S. 25 ff.; Quilisch, S. 47 ff.; Küchenhoff S. 18 ff.

durch politische Opposition Grund dafür gewesen, Versammlungen zu verbieten. Diese Haltung beeinflusste auch die späteren gesetzlichen Normierungen des Versammlungsrechts in Deutschland, die zunächst vielfältige Beschränkungen enthielten, deren Wortlaut allerdings für die hier anstehende Frage unergiebig ist¹⁾. Dafür ergibt die Heranziehung einiger Kommentierungen zu den ersten gesetzlich gültigen Verankerungen des Versammlungsrechts, nämlich zu Art. 29 der Preuß. Verfassung von 1850 und zu § 1 der Preuß. Verordnung, daß hier unter Versammlung im Sinne der Versammlungsgesetze nicht eine solche Vereinigung verstanden wurde, deren Zweck bloße Geselligkeit war²⁾.

Die Rechtsprechung zum preußischen Recht war allerdings uneinheitlich. Das KG faßte den Versammlungsbegriff ohne den Zweck der Geselligkeit³⁾ bei Art. 29 Preuß. Verfassung und das Preuß. OVG folgte ihm zunächst⁴⁾, verstand aber später den Begriff im weitesten Sinne⁵⁾.

1) a.A. Geck DVBl 1980, 798 und 802, der den Wortlaut der früheren und jetzigen Bestimmungen als Argument gegen die h.M. anführt; vgl. auch unten S. 62 ff.

2) Ball, Art. 29 Rn. 8 S. 30, § 1 Preuß. VO, S. 36 Rn. 1; Delius, Das preußische Vereins- und Versammlungsrecht unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzes vom 11.03.1850, S. 3 m.w.N.

3) Johow, Bd. 22, C 63 zitiert in Stier-Somlo S. 55: Für das preußische Recht nahm das KG an, daß Versammlungen dann unter Art. 29 Abs. 1 preußische Verfassungsurkunde fielen, wenn sie zur Erörterung oder Beratung von Angelegenheiten bestimmt waren.

4) Preuß. OVG, Bd. 18, S. 426

5) Preuß. OVG, Bd. 20, S. 437, 438

In Kommentierungen zum Reichsvereinsgesetz wurde dann zum Teil entgegen dem ursprünglichen Begriffsverständnis der Zweck der Geselligkeit als ausreichend genannt¹⁾. Es erscheint aber fraglich, ob dieses Begriffsverständnis tatsächlich dem Willen des Reichsgesetzgebers entsprach. Denn das Reichsvereinsgesetz sollte eine reichseinheitliche Regelung des Versammlungsrechts schaffen, wies auch schon liberale Tendenzen auf²⁾, hielt aber dennoch eine Reihe früherer in den Gesetzen der Einzelstaaten enthaltenen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit aufrecht³⁾, deren Sinn darin bestand, das Reich vor staatsgefährdenden Gedanken und aufrührerischer Meinungsbildung zu schützen. Bei rein geselligen Veranstaltungen, in denen es nicht primär um Meinungsbildung ging, wären derartige Befürchtungen gegenstandslos gewesen. Daß das Versammlungsrecht in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts zunehmend als Ausprägung eines allgemeinen status negativus verstanden wurde, also als Abwehrrecht, das den Staat in seine Schranken zurückverwies, vermag die Argumentation gegen das Erfordernis der "Meinungsbetätigung" auch nicht zu stützen⁴⁾.

Den Versammlungsbegriff im Sinn des Art. 123 WRV, dem Vorläufer des Art. 8 GG, definierte Anschütz⁵⁾ wieder eindeutig im engen Sinn: "Gegenstand der Versamm -

1) Delius, Deutsches Vereinsrecht und Versammlungsrecht in privat- und öffentlich-rechtlicher Beziehung unter besonderer Berücksichtigung des preußischen Rechts, S. 413; Stier-Somlo S. 55 ff.

2) s.O. S. 15

3) z.B. in §§ 5, 7, 14 Nr. 1 und 2, 18 Nr. 2, 19 Nr. 1

4) a.A. Geck DVBl 1980, 802 und JUS 1980, 746

5) Art. 123 WRV, 1. S. 566

lungsfreiheit ist nicht nur die Anwesenheit in der Versammlung, sondern auch die Beteiligung an den in ihr stattfindenden Erörterungen und Kundgebungen durch Reden oder sonstige Meinungsäußerungen. ... das Menschengewimmel des Marktes oder eines Festes, ein Theater-, Konzert- ... publikum sind Ansammlungen, aber keine Versammlungen ...".

Von jeher ging somit die stärkere Tendenz dahin, Versammlungen als Zusammenkünfte zur Meinungsbetätigung anzusehen. Ein Wille des Grundgesetzgebers von der Auslegung des Art. 123 WRV abzuweichen, wird insbesondere nicht aus den Gesetzesmaterialien erkennbar. Der parlamentarische Rat erläuterte den Versammlungsbegriff - wie dargelegt - nicht näher¹⁾.

b) Wortsinn nach dem allgemeinen Sprachgebrauch

In neuerer Zeit wird versucht, mittels anderer Auslegungskriterien zu einer ausdehnenden Interpretation des Art. 8 GG zu gelangen derart, daß auch die bloße Unterhaltung, und sei es nur zwischen zwei Personen, vom Versammlungsbegriff des Art. 8 GG erfaßt wird (weiter Versammlungsbegriff)²⁾.

Das Wort "versammeln" ist für die in Frage stehende Interpretation unergiebig. Geck³⁾ meint jedoch, nach dem Wort-

1) JÖR N.F. Bd. 1, 113 ff.; vgl. auch oben S. 20

2) Geck DVBl 1980, 798 ff.; Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 5, 43

3) DVBl 1980, 798

sinn sei "Versammlung" aufzufassen als das Zusammenkommen einer Anzahl von Personen an einem Ort zu irgendeinem gemeinsamen Zweck. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch, insbesondere nach gängigen Lexika, komme es bei einer Versammlung nicht auf den Zweck der (vorrangigen) Meinungsbetätigung an.¹⁾ Dieser Argumentation muß entgegengehalten werden, daß im rechtlichen Bereich der technisch-juristische Begriff maßgebend ist, der in der Regel schärfere Grenzen besitzt als der Begriff der Umgangssprache. Zwar lehnt sich die juristische Sprache an den allgemeinen Sprachgebrauch an, doch sind die Fälle, in denen ein besonderer juristischer Sprachgebrauch gegeben ist, nicht selten. Das Recht spricht seine eigene Sprache.²⁾ Von den verschiedenen Deutungsvarianten, die der allgemeine Sprachgebrauch in der Regel zuläßt - Ausnahmen bei Zahlen und Eigennamen³⁾ - ist diejenige festzustellen, die sich der Gesetzestext zur Grundlage genommen hat. Sie läßt sich durch Heranziehen weiterer Auslegungskriterien finden, zum Beispiel dem Sinnzusammenhang der gesetzlichen Regelung und ihrem geschichtlichen Hintergrund.

1) DVB1 1980, 798 m.w.N. in Fußn. 10;

2) Engisch S. 78

3) Larenz S. 332

Wenn Geck¹⁾ behauptet, der von ihm aufgrund des allgemeinen Sprachgebrauches festgestellte Wortsinn sei eindeutig, enthält seine Behauptung bereits ein - unzutreffendes - Auslegungsergebnis²⁾. Denn der mögliche Wortsinn von "versammeln" erfaßt nach dem allgemeinen Sprachgebrauch mehrere Deutungsvarianten, nämlich ein örtliches Zusammenkommen zu dem bestimmten Zweck der Meinungsbetätigung als auch ein örtliches Zusammenkommen zu irgendeinem Zweck; im ersteren Sinn wird das Wort in der heutigen Sprachpraxis vor allem dann gebraucht, wenn es um politische Zusammenkünfte und Demonstrationen geht. Die enge Deutung - Zusammenkommen zum Zweck der Meinungsbetätigung - ergibt sich durch die Einbeziehung historischer³⁾ und teleologischer⁴⁾ Kriterien. Sie wird vom nach dem allgemeinen Sprachgebrauch möglichen Wortsinn, der Grenze jeder zulässigen Auslegung, gedeckt.

c) Systematische Stellung

Die systematische Stellung des Art. 8 GG im Abschnitt der Grundrechte stellt die Wahl der engen Deutungsvariante nicht in Frage und spricht keineswegs für die weite Interpretation. Aus dem Kontext zu Art. 8 GG folgern zwar Herzog⁵⁾ und Geck⁶⁾, daß es ungerechtfertigt sei, das Recht

1) DVBl 1980, 799

2) vgl. auch Larenz S. 333 und Fußn. 62

3) s.o. S. 59 ff.

4) s.u. S. 67 ff.

5) in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 3 b, aa

6) DVBl 1980, 799, 800

der Versammlungsfreiheit nur auf einen bestimmten Zweck des Zusammenkommens - die Meinungsbetätigung - zu beschränken, denn die übrigen grundrechtlichen Gewährleistungen seien unabhängig von bestimmten Zweckrichtungen. Diese Ansicht hält aber genauerer Prüfung nicht stand. Denn die speziellen Handlungsfreiheitsgrundrechte gewährleisten Freiheiten immer nur zu einem bestimmten, zweckgerichteten Tun, zum Beispiel Art. 4 Abs. 2 GG Handlungen zur Religionsausübung, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zur Meinungsbetätigung, Art. 5 Abs. 3 GG unter anderem zur Kunstausübung, Art. 9 Abs. 1 GG zur Bildung von Vereinen und Gesellschaften, Art. 12 Abs. 1 GG Tätigkeiten in Bezug auf einen Beruf oder eine Ausbildung; dementsprechend gewährleistet die Versammlungsfreiheit ein räumliches Zusammenkommen zur Meinungsbetätigung. Daß das Zusammenkommen an einem bestimmten Ort selbst schon ein zweckgerichtetes Tun darstellt, dem seinerseits noch einmal ein bestimmter Zweck (Meinungsbetätigung) zugrundeliegt (doppelte Zweckrichtung), schafft keine Diskrepanz zu den anderen Grundrechten. Art. 8 GG, wie alle anderen speziellen, die Handlungsfreiheit garantierenden Grundrechte gestatten einen bestimmten Bereich menschlicher, zweckgerichteter Betätigung, während nur Art. 2 Abs. 1 GG die Handlungsfreiheit umfassend und unabhängig von jeder speziellen Zweckrichtung garantiert und daher als Auffanggrundrecht eingreift, wenn die Spezialgrundrechte nicht einschlägig sind. Sinn der Normierung spezieller Handlungsfreiheitsgrundrechte neben dem umfassend die Handlungsfreiheit garantierenden Art. 2 Abs. 1 GG ist das Herausgreifen besonders wichtiger Bereiche menschlichen Handelns und deren ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Schutz. Das ist beispielsweise der Fall bei Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 8 GG für den Bereich der Meinungsbetätigung - sei sie individueller oder

kollektiver Art.¹⁾

Auch das bisweilen unter dem "systematischen Gesichtspunkt" für den weiten Versammlungsbegriff vorgebrachte Argument aus der einfach-gesetzlichen Norm des § 17 VersG vermag nicht zu überzeugen, jedenfalls was den verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff angeht. Denn § 17 VersG, der vom Wortlaut her auch Veranstaltungen ohne dem vorrangigen Ziel der Meinungsbetätigung erfaßt (zum Beispiel Volksfeste), kann eine Begründung für eine Ausweitung des Versammlungsbegriffs im Sinn des Art. 8 GG liefern.²⁾

Vom Willen des einfachen Gesetzgebers bei Erlaß des § 17 VersG kann kein Rückschluß auf den Willen des Verfassungsgebers gezogen werden, weil das VersG jünger und der GG-Regelung nachgeordnet ist. Daß im übrigen auch für den versammlungsgesetzlichen Versammlungsbegriff aus § 17 VersG nichts anderes gilt, soll unten im Zusammenhang mit den Ausführungen zu den Bestimmungen des III. Abschnitts des VersG näher erläutert werden.³⁾

Somit bleibt festzuhalten, daß der Interpretation unter Hinweis auf "Wortlaut und systematische Stellung" des Art. 8 GG, das verfassungsrechtliche Versammlungsrecht schütze außer der Meinungsbetätigung die Kommunikation schlechthin, Art. 8 GG sei ein Grundrecht, das dem Bürger die Persönlichkeitsentfaltung zusammen mit anderen schlechthin gewährleiste⁴⁾, nicht gefolgt werden kann.

1) Die Ansicht, daß sich die Begrenzung grundrechtlicher Schutzbereiche auf die Verfolgung bestimmter Zwecke nicht freiheitsschädlich auswirke (vgl. Schwäble S. 96, 97), ist als zu pauschal abzulehnen.

2) a.A. Hoffmann StukVerw 1967, 231 ?

3) s.u. S. 93 ff.

4) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 3b, aa; Geck DVBl 1980, 797 ff.

d) Teleologische Auslegung

Daß es Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG sein soll, meinungsbildende Kommunikation in Gruppenform¹⁾ zu gewährleisten²⁾, ergab sich bereits unter dem historischen Gesichtspunkt. Diese Auslegung führt auch zu einem objektiv vernünftigen Sinn nach dem heutigen Staats- und Grundrechtsverständnis. Die Meinungsbetätigung ist nach unserem Demokratieverständnis konstitutives Element der Demokratie³⁾. Sie kann besonders intensiv in einer Versammlung und durch eine Versammlung ausgeübt werden; dies ist für die Durchsetzbarkeit bürgerlicher Kritik und bürgerlichen Protestes sowie bürgerlicher Mitwirkung an der Willensbildung von großer Bedeutung. Blumenwitz⁴⁾ bezeichnet treffend das Recht, frei zu demonstrieren, als wesentliches Element der "Offenheit" des demokratischen Prozesses, das geeignet sei, den politischen Betrieb vor Erstarrung und leerer Routine zu bewahren. Es ermögliche vor allem unterprivilegierten Gruppen, die weder einflußreiche Organisationen noch Massenmedien hinter sich haben, ihren Ansichten Gehör zu verschaffen.

1) in der Gruppe und durch die Gruppe

2) BGH vom 30.05.1972, NJW 1972, 1573

3) v.Münch Art. 8 Rn. 1; BVerfGE 7, 198 ff.

4) S. 133

Nach Schwäble¹⁾ müsse die Versammlungsfreiheit dem im Grundgesetz normierten Demokratiegefüge und damit gleichzeitig der Gesamtheit aller jener Grundfreiheiten zugeordnet werden, denen politische Wirkkraft zukomme²⁾. Wegen dieser richtig beschriebenen, wichtigen demokratischen Funktion ist es gerechtfertigt, die Versammlungsfreiheit als Teilbereich menschlicher Handlungsfreiheit besonders herauszuheben und ihren Schutzbereich in der Verfassung eigens abzustecken. Ein solcher Grund ist für die Ausgliederung der Unterhaltungsveranstaltungen aus dem Bereich der allgemeinen Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG, und die Subsumtion der Unterhaltungsveranstaltungen unter das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dagegen nicht gegeben. Auch andere Gründe sind nicht ersichtlich, die eine besondere Herausstellung der unterhaltenden Kommunikation im größeren Personenkreis rechtfertigen könnten.

Insbesondere reicht die Notwendigkeit der Wahrung der persönlichen Würde als Rechtfertigungsgrund für eine Sonderbehandlung nicht aus. Nach Herzog³⁾ steckt in Art. 8 GG als Menschenrechtskern das Verbot totaler Isolation und daher das Verbot der Abschirmung von jeglicher Kommunikation, also auch der im Rahmen von Unterhaltungsveranstaltungen. Das Verbot totaler Isolation wird jedoch schon vom Schutzbereich der Art. 1 Abs. 1 GG und 2 Abs. 1 GG erfaßt.⁴⁾

1) S. 44

2) Kritisch dazu Stöcker, DÖV 1983, 993 (999 insbesondere);

3) in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 5, 6

4) Frowein, NJW 1969, 1081 ebenso

Der Ausschluß von jeglicher Kommunikation würde den Menschen unzulässigerweise zum Objekt herabwürdigen, ihn in seiner Würde verletzen und damit gegen Art. 1 Abs. 1 GG verstoßen. Die Subsumtion von Unterhaltungsveranstaltungen unter Art. 2 Abs. 1 GG bietet ferner ausreichenden Schutz und ermöglicht nicht die Beeinträchtigung der Menschenwürde. Art. 2 Abs. 1 GG, dessen Schutzzweck nach herrschender Lehre wegen der Schrankentrias für schwächer angesehen wird als bei den übrigen Grundrechten¹⁾, gestattet deswegen noch lange keinen Eingriff in die Mindestgarantie menschlicher Existenz; das heißt selbst die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG läßt die totale Isolation des einzelnen nicht zu. Es bedarf demnach nicht der Konstruktion eines Verbots der totalen Isolation als absolut geschützten Menschenrechtskern in Art. 8 GG und damit einer Ausweitung des Versammlungsbegriffs auf sämtliche Zusammenkünfte einschließlich der Unterhaltungsveranstaltungen²⁾.

e) Doppelcharakter des Versammlungsrechts

Entgegen anderer Meinung³⁾ wird durch die Auffassung, daß es bei Versammlungen im Sinn des Art. 8 GG und des

1) was Schwabe in Frage stellt, DVBl 1981, 443

2) so aber Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 43; vgl. auch Schwäble S. 88 f.

3) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 2, 3 und 43 sowie Broß DVBl 1981, 209, 210 (Grundrechte sind in erster Linie Abwehrrechte, erst in zweiter Linie Bestandteile der objektiven Wertordnung)

VersG auf primäre Meinungsbetätigung ankommt, keineswegs einseitig der demokratische Bezug des Versammlungsrechts gesehen, Art. 8 GG nicht nur als Gewährleistung der öffentlichen Einflußnahme auf den politischen Prozeß verstanden, wengleich dieser Aspekt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit entscheidend prägt¹⁾.

Nach heutigem herrschenden Verfassungsverständnis haben die Grundrechte Doppelcharakter: Sie gewährleisten einerseits individuelle Freiheitsrechte und sind andererseits objektive Elemente unseres demokratischen Rechtsstaates. Art. 8 GG stellt zwar als konstituierender Faktor des demokratischen Willensbildungsprozesses ein besonders wichtiges, objektives Element der Demokratie dar; daß es sich auch bei Art. 8 GG um ein individuelles, der Persönlichkeitsentfaltung dienendes Freiheitsrecht handelt, wird bei Annahme des engen Versammlungsbegriffs jedoch nicht geleugnet. Als schutzwürdig wird nicht nur der politisch orientierte Freiheitsgebrauch angesehen. Das Versammlungsrecht dient der individuellen, freien Persönlichkeitsentfaltung, indem es jedem einzelnen die Freiheit einräumt, mit anderen zum Zweck der Meinungsbetätigung zusammenzukommen und vor und innerhalb eines Kollektivs sich meinungsbildend zu betätigen.²⁾ Es gewährleistet Persönlichkeitsentfaltung zwar nicht allumfassend, aber für einen Teilbereich des weiten Spektrums der Handlungsfreiheit. Art. 8 GG behält also auch bei einschränkender Interpretation des Versammlungsbegriffs den Charakter eines individuellen, die Per-

1) es hat wesentlichen demokratisch-politischen Gehalt; so auch Lorenz AÖR Bd. 95, 175.

2) ebenso Ganßer BayVBl 1981, 712: individuelles Freiheitsrecht, aus der Rolle des Einzelgängers herauszutreten und in der Gemeinschaft zu agieren.

sönlichkeitsverwirklichung gewährleistenden Freiheitsrechts des Bürgers neben seiner Funktion als Grundelement der objektiven, demokratischen Rechtsordnung unseres Gemeinwesens¹⁾.

2.5.3 Zwischenergebnis

Die Bedenken, die sich in neuerer Zeit²⁾ gegen den von der h.M. entwickelten "engen" Versammlungsbegriff richten, erweisen sich als unbegründet. Mit Recht formuliert Frowein³⁾, daß dem Begriff der Versammlung die Beziehung zur Meinungsfreiheit wesentlich ist und das Zusammentreffen von Menschen ohne dem Ziel der Meinungsbetätigung nicht zu einer Versammlung führen kann. Es ist ihm und der h.M. zu folgen, die aufgrund historischer und teleologischer Interpretationskriterien die Meinungsbetätigung als das entscheidende Kriterium einer Versammlung ansieht. Das umso mehr, als die anderen Auslegungsgesichtspunkte, nämlich Wortlaut und systematische Stellung, diese Auslegung nicht in Frage stellen können.

1) Hesse, 112 ff. Rn. 279 ff.

2) vor allem Geck DVBl 1980, 797 ff.; Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 43

3) NJW 1969, 1081

Allerdings bedarf die Formulierung der h.M. - wie bereits angedeutet - einer Korrektur, denn es läßt sich nicht abstreiten, daß auch im Rahmen von Unterhaltungsveranstaltungen Meinungsbetätigung stattfindet. Entscheidend ist jedoch, daß die Meinungsbetätigung nicht vorrangiger Zweck solcher unterhaltender Zusammenkünfte ist. Es muß daher einschränkend hinzugefügt werden: Die Meinungsbetätigung muß "primärer Zweck" der Sichversammelnden sein. Etwaige Schwierigkeiten bei der Abgrenzung im konkreten Einzelfall¹⁾ können die Richtigkeit dieser Feststellung nicht in Frage stellen.

Unterhaltungsveranstaltungen²⁾ sind demnach nicht unter Art. 8 GG zu subsumieren³⁾. Da dem VersG ein Versammlungsbegriff mit denselben Grundmerkmalen zugrundeliegt, gilt das Ausgeführte entsprechend für den versammlungsgesetzlichen Versammlungsbegriff⁴⁾. Bei Freilichttheatern, open-air-Konzerten und ähnlichen Veranstaltungen unterhaltender Art richtet sich das polizeiliche Vorgehen gegen Störer deshalb nach allgemeinem Polizeirecht und nicht nach dem VersG. Entsprechendes gilt insbesondere auch für Sportveranstaltungen, wenn es dabei nicht primär um die Demonstration politischer Macht durch sportliche Stärke, sondern vorrangig um den sportlichen Wettkampf geht.

-
- 1) vgl. auch v.Münch Art. 8 Rn. 13: "Die Abgrenzung wird häufig nicht einfach sein."
 - 2) hier also verstanden i.S.v. Veranstaltungen, deren Zweck nicht primär die Meinungsbetätigung ist, sondern die Unterhaltung und/oder der Kunstgenuß.
 - 3) Entsprechendes gilt für wissenschaftliche Vorträge. s.o. S. 57, Fußn. 3
 - 4) zu § 17 VersG s.u.S. 93 ff.

2.5.4 Sonderfälle: Versammlungszweck bei Blockaden und Hausbesetzungen

Problematisch ist, ob Versammlungen vorliegen, wenn primär Meinungsbetätigung angestrebt wird, die Art und Weise der Meinungsbetätigung aber bewußt und gezielt in die Rechtssphäre Dritter eindringt, zum Beispiel bei Hausbesetzungen und Besetzungen von Baugelände, auf dem ein Großprojekt (Flughafen, Kernkraftwerk, Entsorgungsanlage) errichtet werden soll, in fremde Eigentumsrechte oder bei Blockaden von Straßen- und Schienenwegen in fremde Rechte der Bewegungsfreiheit.

Bei Besetzungen und Blockaden geht es in der Regel um den geistigen Kampf der Meinungen, der Einsatz des Körpers ist ein Medium der Meinungsäußerung¹⁾. Mit solchen Aktionen soll in besonders öffentlichkeitswirksamer Weise auf bestimmte Meinungen, zum Beispiel auf die einer verfehlten Wohnbau-, Verteidigungs- oder Energiepolitik hingewiesen werden.

1) Blumenwitz S. 138;

Blockaden und Hausbesetzungen sind im übrigen - wie der Boykott, vgl. Lerche, Zur verfassungsgerichtlichen Deutung der Meinungsfreiheit (insbesondere im Bereich des Boykotts), S. 207 u.a. - mehr als nur "Meinung", sie sind zugleich "Meinungsvollstreckung". Nach Lerche a.a.O. S. 209 u.a., ist die Zuordnung der Meinungsvollstreckung - verstanden als aggressiver Akt gegen den Gegner - zur Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) eine unzutreffende Ausdehnung des Schutzbereichs dieses Grundrechts.

Diese Veranstaltungen, in denen es den Teilnehmern hauptsächlich um die Darlegung ihres Anliegens geht, können nicht aus dem Schutzbereich des Art. 8 GG ausgeklammert werden.¹⁾ Vielmehr ist erst bei der Überlegung, ob die Versammlungen gemäß Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. § 15 Abs. 2 VersG aufgelöst werden sollen, abzuwägen²⁾, ob im konkreten Fall die Besetzungen und Blockaden noch als hinnehmbare Mittel des (politischen) Meinungskampfes im Rahmen der Ausübung der Versammlungsfreiheit angesehen werden können oder ob sie bereits die Toleranzgrenze überschritten haben, so daß polizeiliches Einschreiten notwendig wird. Dabei spielt das Zeitmoment eine bedeutende Rolle. Kurze, einige Minuten dauernde Blockaden des öffentlichen Verkehrs werden eher hingenommen werden können als mehrere Stunden oder sogar Tage dauernde Hausbesetzungen³⁾.

Nur wenn die genannten Aktionen den Charakter der Unfriedlichkeit im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG von vorneherein haben bzw. später bekommen, fallen sie aus dem Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit heraus.

1) ähnlich Schwäble S. 127

2) zur Abwägungsproblematik im einzelnen s.u. S. 144 ff.

3) vgl. auch Urteil des BayVGh vom 11.01.1984 - 21B83 A.2250 - (n.v.): Ein Versammlungsverbot komme nur in Betracht, wenn etwa ein stundenlanges völliger Zusammenbruch des Fahrverkehrs in einer besonders verkehrsreichen Gegend drohe, der auch durch Umleitungen des Verkehrs durch die Polizei nicht verhindert werden könne und den Demonstranten eine andere Marschroute oder eine andere Veranstaltungszeit zugemutet werden könne.

2.6 Versammlungsthemen

Das "Versammlungsthema" ist neben der Frage des Versammlungszwecks ein ebenfalls erheblicher Streitpunkt.

Zum Teil wird behauptet, das VersG erfasse nur Versammlungen, in denen "öffentliche" Angelegenheiten Versammlungsgegenstand seien¹⁾. Andere meinen wiederum, selbst die verfassungsrechtliche Garantie erfasse nur Versammlungen, die öffentliche Angelegenheiten betreffen²⁾. Einige halten ein öffentliches Thema für die Versammlung im Sinn des Art. 8 GG und des VersG sogar für begriffsnotwendig³⁾. Gerade in neuerer Zeit werden aber auch Stimmen laut, die die Beschränkung der Versammlungsthemen auf "öffentliche" Angelegenheiten ablehnen⁴⁾. Es handelt sich also um eine in der Literatur nach wie vor sehr strittige Frage, die nicht mit der Frage identisch ist, ob überhaupt die Meinungsbetätigung als konstitutives Versammlungsmerkmal angesehen werden muß.⁵⁾

1) z.B.: Dietel/Gintzel § 1 Rn. 7; Fülllein, Kommentar zum VersG, Rn. 3 a Einl.

2) Fülllein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 S. 443; BVerwGE 26, BayOblG vom 16.02.1979, BayVB1 1979, 630; 137;

3) Aber: kein Grundmerkmal der Versammlung nach hier verretener Ansicht, sondern nur Frage des Umfangs des Anwendungsbereichs der versammlungsrechtlichen Normen.

4) Geck, DVBl 1980, 797 ff.; Herzog in Maunz-Dürig, Art. 8 Rn. 43

5) Die primäre Meinungsbetätigung kann sich auf "öffentliche" und/oder "private" Angelegenheiten beziehen. Allerdings wird es häufig beim Zusammenkommen von Personen vorrangig zum Zweck der Meinungsbetätigung um öffentliche Angelegenheiten gehen; siehe auch unten S.83 ;

2.6.1 "Öffentliche Angelegenheiten" als Versammlungsthemen

Diejenigen, die die Kommunikation schlechthin unter Art. 8 GG subsumieren, differenzieren nicht zwischen öffentlichen und privaten Angelegenheiten; nach ihnen kommen sämtliche Versammlungsthemata in Betracht¹⁾. Danach wäre beispielsweise Art. 8 GG einschlägig, wenn eine Stammtischrunde über die Sammelleidenschaft anderer Menschen diskutierte.

Geht man davon aus, daß Art. 8 GG die Zusammenkunft zur Meinungsbetätigung schützt, die nicht primär der Unterhaltung, Geselligkeit und Kunstausbübung dient²⁾, stellt sich die Frage, ob die Meinungsbetätigung auf öffentliche Angelegenheiten bezogen sein muß oder ob auch private Themen erörtert werden können.

Viele bejahen eine Themeneinschränkung auf öffentliche Angelegenheiten³⁾, wobei der Begriff "öffentliche Angelegenheiten" unterschiedlich definiert wird, die Definitionen jedoch einen gemeinsamen Kern aufweisen: die Bedeutung

1) Geck DVBl 1980, 797 ff.; Herzog in Maunz-Dürig, Art. 8 Rn. 43

2) so hier und die h.M.

3) EVerwGE 26, 137; BayVGh vom 16.02.1979, BayVBL 1979, 630; BayOblG vom 05.03.1979, NJW 1979, 1895; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 7 m.w.N.; Hobbeling S. 8; Denninger ZRP 1968, 42; Wind VR 1982, 405.

der Angelegenheit für die Gemeinschaft¹⁾. Denninger²⁾ spricht vom notwendigen politischen Bezug der Themen im weiten Sinn, Hobbeling³⁾ verlangt einen Sachverhalt mit politisch-gesellschaftlichem Bezug, Dietel/Gintzel⁴⁾ stellen für das VersG darauf ab, ob es sich um Angelegenheiten handelt, die allgemeines Interesse im lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Bereich finden und der Gestaltung fähig sind. Das müssen nicht nur politische Dinge⁵⁾ sein. Danach reicht es zum Beispiel, wenn eine Versammlung über die Einrichtung von Sportstätten diskutiert oder für eine Verbesserung des Klimas zwischen der jüngeren und älteren Generation demonstriert.

-
- 1) Wind VR 1982, 405: Fragen, die im allgemeinen Interesse stehen.
 - 2) ZRP 1968, 42
 - 3) S. 8
 - 4) § 1 Rn. 7
 - 5) Definition s.u. S. 81 Fußn. 1

2.6.2 Gegenargumente für "private"¹⁾ Themen

Gegen die Beschränkung der Versammlungsthemata auf "öffentliche" Angelegenheiten wird unter anderem eingewandt, durch entsprechend enge Interpretation könne etwas leicht als ohne Bedeutung für die Gemeinschaft abqualifiziert und so dem Bereich des Versammlungsrechts entzogen werden.²⁾

Ein systematischer Aspekt spreche ebenfalls für die Zulassung privater Themen: Das Versammlungsrecht stehe in engem Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG. Bei diesen Grundrechten würden private Angelegenheiten nicht als bedeutungslos ausgeklammert³⁾; weder beschränke Art. 5 Abs. 1 GG die Meinungsfreiheit auf öffentliche Angelegenheiten noch schütze Art. 9 Abs. 1 GG nur Vereine zur Förderung öffentlicher Zwecke. Ein Grund, bei Art. 8 GG lediglich "öffentliche" Angelegenheiten zuzulassen, bestünde aufgrund der systematischen Stellung des Grundrechts nicht. Im Gegenteil erfordere der systematische Zusammenhang gerade die Akzeptanz sämtlicher Themen.

Letztlich sei auch bei Art. 123 WRV, dem Vorläufer des Art. 8 GG, keine Themeneinschränkung vorgenommen worden.⁴⁾

1) als Gegensatz zu "öffentlichen" Themen verstanden

2) Frowein NJW 1969, 1082; ähnlich auch Schwäble S. 99 ff.

3) Geck DVBl 1980, 799; Broß DVBl 1981, 210

4) Geck JUS 1980, 746, DVBl 1980, 802

2.6.3 Eigene Lösung

Nach dieser Darstellung der unterschiedlichen Meinungen im Überblick soll dargelegt werden, warum hier der ersten Ansicht¹⁾ gefolgt wird. Zunächst erscheint es jedoch notwendig, nicht von "öffentlichen und privaten" Angelegenheiten als begrifflichem Gegensatz zu sprechen, da dies irreführend sein könnte. Unter "privat" werden gemeinhin die Privatsphäre berührende Dinge bezeichnet, was aber im vorliegenden Fall nicht als Gegensatz zu "öffentlichen" Dingen gemeint sein kann. Denn die Privatsphäre eines Menschen berührende Angelegenheiten können für die Gemeinschaft ebenfalls von Interesse und damit "öffentlich" sein. So ist denkbar, daß eine Versammlung zum Beispiel gegen das Schicksal von Asylanten oder gegen eine erpresserische Kindsentführung die öffentliche Meinungsbildung bezüglich derartiger, die Privatsphäre einzelner Personen betreffender Sachverhalte aktiviert und politische Forderungen initiiert. Besser und klarer ist es, statt von öffentlichen Angelegenheiten von Themen zu sprechen, die das "öffentliche Interesse" zumindest mitberühren²⁾, das heißt Belange ansprechen, die auch für die Allgemeinheit von Bedeutung sind und nicht ausschließlich den privaten Lebensbereich einzelner Personen zugeordnet werden müssen.

Wann diese Situation vorliegt, ist letztlich der Beurteilung des konkreten Einzelfalles überlassen. Der befürcht-

1) siehe 2.6.1 Abs. 2 f.: "Öffentliche" Themen

2) Der Begriff "öffentliches Interesse" wird auch an anderer Stelle im öffentlichen Recht verwandt, z.B. in § 7 Abs. 2 Nr. 6 Atomgesetz, § 4 Abs. 1 Nr. 3 Gaststättengesetz, § 7a Abs. 1 Nr. 2 Abfallbeseitigungsgesetz, § 21 Abs. 1 Nr. 3 Bundesimmissionsschutz-Gesetz

teten Gefahr einer zu restriktiven Interpretation des unbestimmten Begriffs "öffentliches Interesse" kann die Rechtsprechung durch eine entsprechend weite Auslegung des Merkmals, die auch geboten ist¹⁾, vorbeugen. Allein Abgrenzungsschwierigkeiten, die mit einem unbestimmten Rechtsbegriff naturgemäß verbunden sind, rechtfertigen einen Verzicht auf die Differenzierung nicht.

Die historische Entwicklung spricht mehr für die Themeneinschränkung.²⁾ Früher galt es, die aktiv-politische Mitarbeit der Bürger zu unterdrücken, um die Staatsautorität zu schützen. Im Deutschland des 19. Jahrhunderts erfolgte der Kampf um die Versammlungsfreiheit aus politischen Gründen.³⁾ Auch wenn später bei Erlaß des Art. 123 WRV und des Art. 8 GG dieser politische Hintergrund nicht mehr eigens betont wurde⁴⁾, rechtfertigt das nicht, sich vom Geschichtlichen völlig zu lösen und den Versammlungs-

-
- 1) pro libertate; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 7; Wind VR 1982, 405
 - 2) a.A. Geck DVBl 1980, 797 ff., 801
 - 3) Geck DVBl 1980, 801 m.w.N.; Schwäble S. 25 ff.; s.o. S. 11
 - 4) Anschütz hat sich bei der Kommentierung des Art. 123 WRV mit der Frage des Sammlungsthemas gar nicht auseinandergesetzt; auch bei Entstehung des Art. 8 GG, JÖR 1 (1951), 113 ff. wurde das Sammlungsthema nicht erörtert.

begriff nunmehr einfach auszuweiten¹⁾.

Die Ratio des Art. 8 GG und die Rechtfertigung dafür, die Versammlungsfreiheit und ihren Schutz besonders hervorzuheben und nicht nur dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zu unterstellen, liegen - wie bereits dargelegt - darin, daß durch Art. 8 GG die nachhaltige demokratische Mitwirkung der Bürger am öffentlichen Meinungsbildungsprozeß gewährleistet werden soll²⁾. Es besteht nur für solche Veranstaltungen ein besonderes Regelungsbedürfnis, die der öffentlichen Meinungsbildung dienen³⁾, das heißt also für Veranstaltungen, auf denen Themen behandelt werden, die das öffentliche Interesse mitberühren.

1) § 1 Preuß. VO von 1850 sprach von "öffentlichen" Angelegenheiten, ebenso Art. 2 des Bay. Gesetzes von 1850 die Versammlungen und Vereine betreffend. Daß § 5 RVG Versammlungen, auf denen es um politische Angelegenheiten ging (politische Versammlungen), als besondere Form der Versammlung hervorgehoben hatte, läßt nicht die Schlußfolgerung zu, auf anderen, nicht-politischen Versammlungen im Sinne des RVG konnten auch nicht-öffentliche Angelegenheiten behandelt werden; "politisch" ist enger als "öffentlich"; der Bereich "Politik" läßt sich definieren als die schöpferische Entscheidung über die das staatliche Ganze berührenden Ziele und die Erringung und Ausübung sozialer Macht zu ihrer Durchsetzung (Hoffmann JUS 1967, 393; vgl. auch Delius, Deutsches Vereins- und Versammlungsrecht in privat- und öffentlich-rechtlicher Beziehung unter besonderer Berücksichtigung des preußischen Rechts, S. 382 1.).

2) s.o. S. 67; Schwäble S. 65 ff.

3) Fußlein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 2. S. 443; Kommentar zum VersG, 4. IV. zu § 1; v. Mangoldt/Klein, Art. 8 GG, S. 300

Für andere Veranstaltungen ist die Subsumtion unter Art. 2 Abs. 1 GG ausreichend. Dieses funktional-demo-kratische Grundrechtsverständnis versteht gleichwohl Art. 8 GG nicht als ausschließlich politisches Recht¹⁾, sondern zugleich als *privates, individuelles Freiheitsrecht*, das einem bestimmten Ausschnitt freiheitlicher individueller menschlicher Betätigung garantiert²⁾.

Das Gesagte gilt auch für Versammlungen im Sinn des VersG. Das VersG ist von Art. 8 GG her zu interpretieren, der - wie ausgeführt - der öffentlichen Meinungsbildung dienende Versammlungen schützt. Der Begründung, daß ein Bezug zu öffentlichen Angelegenheiten begriffsnotwendig für Versammlungen im Sinn des VersG sei, weil die innere Logik und der Gesetzeszusammenhang des VersG diese Annahme verlangten³⁾, kann allerdings nicht gefolgt werden. Bei dem in diesem Zusammenhang vorgebrachten Argument - § 14 VersG habe keinesfalls Unterhaltungsveranstaltungen im Auge, es könne zum Beispiel nicht angenommen werden, daß Konzerte der Anzeigepflicht unterliegen sollten⁴⁾ - werden unzulässig die Fragen des Versammlungszwecks der Meinungsbetätigung und des Versammlungsgegenstands, das heißt der Versammlungsthemata, vermengt. § 14 VersG erfaßt schon deshalb keine Unterhaltungsveranstaltungen wie Konzerte, weil bei solchen Veranstaltungen der vorrangige Zweck der Meinungsbetätigung fehlt.

1) so Rudolf Smend S. 264 ff.

2) s.o. S. 70 f.

3) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 7;

4) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 7;

2.6.4 Ergebnis

Als Ergebnis läßt sich demnach festhalten:

Sowohl beim verfassungsrechtlichen als auch beim versammlungsgesetzlichen Versammlungsbegriff müssen die Versammlungsthemen Angelegenheiten betreffen, die das "öffentliche Interesse" zumindest mitberühren. Die Frage der Anwendbarkeit des Art. 8 GG und des VersG hängt davon ab, ob das öffentliche Interesse mitberührende oder nicht-mitberührende Angelegenheiten behandelt werden. In der Mehrzahl der Fälle in der Praxis wird beim Zusammenkommen mehrerer Personen vorrangig zum Zweck der Meinungsbetätigung ein öffentliches Interesse gegeben sein.

3. Definition des Aufzugs

Der im VersG verwendete, nicht gesetzlich definierte Begriff des "Aufzugs" ist ein Spezialfall der Versammlung. Der Aufzug stellt eine sich fortbewegende Versammlung unter freiem Himmel dar¹⁾. Für ihn gilt grundsätzlich alles, was für die Versammlung ausgeführt wird.

1) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 14; Fülllein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 S. 444 ; Wind, VR 1982, 406; v.Münch Art. 8 Rn. 32; v.Münch, in: Bonner Kommentar (Zweitbearb.) Art. 8 Rn. 36. Es handelt sich beim Aufzug um eine "Demonstrationsversammlung".

II. Besondere Merkmale und besondere gesetzliche Regelungen bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen

Vor der Abhandlung der repressiven Störungsabwehr bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel sollen zum besseren Verständnis zunächst noch die Besonderheiten der öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und ihrer gesetzlichen Regelungen skizziert werden.

1. Unbegrenztheit des Teilnehmerkreises

Art. 8 Abs. 1, 2 GG in Verbindung mit den zum Teil noch ausführlich zu behandelnden Vorschriften für Versammlungen unter freiem Himmel §§ 14 ff. VersG beziehen sich auf "öffentliche" Versammlungen und Aufzüge. Auch das übrige VersG, mit Ausnahme der §§ 3, 21, 28 VersG, betrifft ausdrücklich nur "öffentliche" Versammlungen.

"Öffentlich" ist eine Versammlung anerkanntermaßen¹⁾, zu der jedermann Zutritt hat, bei der der Teilnehmerkreis unbeschränkt ist. Der Ausschluß von Störern macht die Versammlung nicht zur nicht-öffentlichen, wenn für jeden weiterhin die Möglichkeit einer nicht-störenden Teilnahme besteht.

1) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 47; v.Münch Art. 8 Rn. 11; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 9.

Nicht nur bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, sondern auch bei Versammlungen "unter freiem Himmel" lassen sich unter dem Gesichtspunkt der Begrenztheit bzw. Unbegrenztheit des Teilnehmerkreises öffentliche von nicht-öffentlichen Versammlungen unterscheiden. Denn nicht jede Versammlung unter freiem Himmel hat zwangsläufig einen unbegrenzten Teilnehmerkreis¹⁾. Vielmehr kann der Veranstalter auch hier die Begrenztheit des Teilnehmerkreises bestimmen. Daß sich weitere Personen zu einer Versammlung unter freiem Himmel mit ausgewählter Teilnehmerschaft hinzugesellen, kann er durch eine deutliche Abgrenzung des von ihm gewünschten Teilnehmerkreises nach außen verhindern; das ist zum Beispiel möglich durch Eingrenzung bzw. Abriegelung der Versamlungsstätte, durch Aufstellen einer Plattform, die Platz nur für die gewünschte Personenzahl bietet, etc..

2. Öffentlichkeitsbezug

Als öffentlich muß aber auch diejenige Versammlung unter freiem Himmel bezeichnet werden, die zwar einen beschränkten Teilnehmerkreis aufweist, sich aber an die Öffentlichkeit, das heißt an auch außerhalb der Versammlung Stehende wendet.²⁾ Im allgemeinen Polizeirecht wird "Öffentlichkeit" verstanden als Ausstrahlung eines Verhaltens nach außen.³⁾ Für das Versammlungsrecht gilt kein davon abweichender spezifischer Öffentlichkeitsbegriff. Die Nach-außen-Ge-

1) v.Münch Art. 8 Rn. 11

2) Hoffmann StukVerw 1967, 231

3) Hoffmann StukVerw 1967, 231 m.w.N. bezüglich des "Öffentlichkeitsbegriffs" im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht.

richtetheit verschafft der Versammlung besondere Wirkung, verstärkt ihren Effekt und veranlaßt unter Umständen Reaktionen einer unbestimmten Vielzahl nicht unmittelbar Beteiligter. Wegen ihrer unabsehbaren "Breitenwirkung" bedarf es eines besonderen Schutzes einerseits der Versammlung selbst, andererseits der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor der Versammlung¹⁾. Das bedeutet, daß Versammlungen unter freiem Himmel trotz geschlossenem Teilnehmerkreis unter die §§ 14 ff. VersG subsumiert werden müssen, wenn sie durch Mikrophone, Transparente usw. nachhaltig auf die Öffentlichkeit einwirken. Da viele Versammlungen "unter freiem Himmel" selbst bei geschlossenem Teilnehmerkreis intensiv um die Aufmerksamkeit außerhalb der Versammlungsteilnehmer befindlicher Personen werben und insoweit starke Ausstrahlungswirkung besitzen, gelten in der Mehrzahl der Fälle die §§ 14 ff. VersG.

Diese Auffassung harmonisiert durchaus mit der Regelung, die nach dem VersG für Aufzüge gilt. Aufzüge sind ihrer Natur nach darauf gerichtet, auf die Öffentlichkeit einzuwirken²⁾. Auch hier gelten immer, das heißt unabhängig von der Begrenztheit oder Unbegrenztheit des Teilnehmerkreises die § 14 ff. VersG³⁾. Es besteht kein Grund, bei Aufzügen, verstanden als sich fortbewegende Versammlungen unter freiem Himmel mit geschlossenem Teilnehmerkreis, aber mit Ausstrahlungswirkung auf die Öffentlichkeit, die Anwendung der §§ 14 ff. VersG zu bejahen, jedoch bei fehlender Fortbewegung solcher Versammlungen die Anwendung der §§ 14 ff. VersG zu verneinen.

1) so auch Frowein NJW 1969, 1082

2) Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 49

3) Das Wort "öffentlich" bezieht sich nach h.M. nur auf Versammlungen, nicht auf Aufzüge, vgl. Hoffmann StukVerw 1967, 232;

3. Zulässigkeit der Beschränkung des Normbereichs des VersG auf "öffentliche" Versammlungen

Fraglich erscheint die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Beschränkung der Geltung des VersG (wenigstens in seinen meisten Bestimmungen¹⁾), vor allem auch seines III. Abschnitts, auf "öffentliche" Versammlungen unter dem Gesichtspunkt der Art. 8, 3 Abs. 1 GG. Es unterscheiden weder Art. 8 Abs. 1 noch Abs. 2 GG zwischen öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen, insbesondere spricht Art. 8 Abs. 2 GG lediglich von Versammlungen "unter freiem Himmel". Versammlungen unter freiem Himmel können mit öffentlichen Versammlungen keineswegs gleichgesetzt werden, denn jene sind meistens öffentlich, jedoch dann nicht-öffentlich, wenn ein bestimmter Teilnehmerkreis nicht durch beliebige Personen erweitert werden soll²⁾ und keine Ausstrahlungswirkung auf die Öffentlichkeit vorliegt³⁾.

Es müßte zur verfassungsrechtlichen Legitimität der ungleichen Behandlung der öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen ein sachlicher Differenzierungsgrund gegeben sein, Art. 3 Abs. 1 GG, insbesondere was die eingreifenden Normen⁴⁾, möglicherweise auch was die bloß konkretisierenden Normen⁵⁾ des VersG betrifft. Das heißt, es

1) Ausnahmen: §§ 3, 21, 28 VersG; h.M.: keine analoge Anwendung des VersG auf "nicht-öffentliche" Versammlungen; a.A. z.B. Dietel/Gintzel § 1 Rn. 12, 13.

2) s.O. S. 84 f.

3) s.O. S. 85 f.

4) z.B. §§ 14, 15 Abs. 1 VersG

5) z.B. §§ 18, Abs. 1 i.V.m. 11 Abs. 2, 13 Abs. 2 VersG

müßten tatsächlich stichhaltige Gründe vorliegen, die eine unterschiedliche Behandlung von öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlungen rechtfertigen können. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des VersG in dieser Hinsicht wurde in der Literatur - soweit ersichtlich - bisher nicht erörtert. Eine kurze Erläuterung dazu erscheint deshalb angebracht.

Soweit das VersG nur erläuternde Funktion hat, bedeutet die Ausklammerung nicht-öffentlicher Versammlungen weder deren Privilegierung noch deren Benachteiligung. Eine gesetzliche Konkretisierung wäre zwar der Rechtsklarheit und -sicherheit dienlich; daß der Gesetzgeber darauf verzichtet hat, ist eine politisch, nicht jedoch rechtlich zu beanstandende Entscheidung. Anders verhält es sich, soweit das VersG aufgrund von Art. 8 Abs. 2 GG Eingriffsbefugnisse regelt, §§ 20 i.V.m. 14 ff. VersG. Hiervon werden die nicht-öffentlichen Versammlungen nicht erfaßt, sind also insoweit privilegiert.

Als sachlicher Differenzierungsgrund für die Ausnahme der nicht-öffentlichen Versammlungen von den Eingriffsbestimmungen des Abschnitts III läßt sich die unterschiedliche Konfliktgeneigtheit der öffentlichen und nicht-öffentlichen Versammlung anführen, das heißt, daß bei öffentlichen Versammlungen wegen der Unbestimmtheit des Teilnehmerkreises bzw. der Einwirkung auf die Öffentlichkeit unkalkulierbare Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Versammlung drohen, so daß der Sachverhalt eine spezifische Regelung erfordert, die die Besonderheiten des Gruppenhandelns, des Handelns in der Gruppe und die Gefahr massensuggestiver Wirkungen berücksichtigt. Bei nicht-öffentlichen Versammlungen mit überschaubarem Teilnehmerkreis bzw. ohne Ausstrahlungswirkung auf die Öffentlichkeit

sind die spezifischen Gefahren und Behinderungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dagegen eher abschätzbar und demzufolge die Anwendung der allgemeinen, sicherheitsrechtlichen Vorschriften zur Störungsabwehr ausreichend¹⁾.

Entsprechendes gilt für die Betrachtung der Ausklammerung der nicht-öffentlichen Versammlungen unter dem Gesichtspunkt, daß eingreifende Normen durchaus auch den Schutz der Versammlungen selbst im Auge haben können (zum Beispiel § 14 Abs. 1 VersG Anmeldepflicht, § 15 Abs. 1 VersG Auflagen), die Nichterfassung der nicht-öffentlichen Versammlungen also insoweit eine ungerechtfertigte Benachteiligung bedeuten könnte. Die nicht-öffentlichen Versammlungen sind aber aus den genannten Gründen (geschlossener Teilnehmerkreis bzw. keine Ausstrahlungswirkung nach außen) durch Störungen von außen weniger gefährdet, so daß ihr Schutz nach den allgemein-polizeirechtlichen Vorschriften genügt. Nur wenige Sachverhalte meinte der Gesetzgeber auch für nicht-öffentliche Versammlungen eigens im VersG regeln zu müssen: das Uniformverbot (§ 3), die Strafvorschrift bei Verstoß gegen das Uniformverbot (§ 28) und die Strafvorschrift bei Störungen von Versammlungen und Aufzügen (§ 21).

¹⁾ a.A. Dietel/Gintzel § 1 Rn. 12, 13, der die analoge Anwendung der versammlungsgesetzlichen Bestimmungen auf nicht-öffentliche Versammlungen aus rechtsstaatlichen Erwägungen heraus (bestimmterer Regelungsgehalt in den Vorschriften des VersG als im allgemeinen Polizeirecht) vorzieht.

4. Fehlende räumliche Begrenzung

Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG und die §§ 14 ff. VersG betreffen Versammlungen "unter freiem Himmel". Das Merkmal "unter freiem Himmel" ist nicht ganz unumstritten. Eine Versammlung "unter freiem Himmel" ist als Gegensatz zu einer Versammlung "im geschlossenen Raum" zu verstehen. Zum Teil wird der "geschlossene Raum" folgendermaßen definiert¹⁾: Ein geschlossener Raum liege vor bei Überdachung und Abschließung nach allen Seiten hin. Geht man jedoch davon aus, daß in Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 14 ff. VersG besondere Regelungen geschaffen wurden, die sowohl dem Schutz von Versammlungen unter freiem Himmel selbst als auch dem Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor solchen Versammlungen dienen sollen, weil diese Versammlungen einerseits besonders stör anfällig sind, andererseits aber auch besonders gefährlich sein können²⁾, ist die Geltung der §§ 14 ff. VersG immer anzunehmen, wenn die Versammlungen entweder in einem nichtüberdachten Raum stattfinden oder aber in einem überdachten, jedoch nicht auch zu den Seiten hin geschlossenen Raum. Denn in beiden Fällen sind Störungsmöglichkeiten von innen nach außen und von außen nach innen leichter gegeben, so daß ein Bedürfnis für die Anwendung der Bestimmungen der Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 14 ff. VersG besteht.

1) v.Münch Art. 8 Rn. 31; Fußlein, in: Neumann-Nipperdey-Scheuner, Art. 8 2. S. 445; Dietel/Gintzel § 14 Rn. 2.

2) Blumenwitz ebenso, S. 135

5. Ausfüllung des Gesetzesvorbehalts des Art. 8
Abs. 2 GG durch das VersG

5.1 Ausführende und einschränkende Normen im III. Abschnitt des VersG für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge

Art. 8 Abs. 2 GG läßt Eingriffe in das Versammlungsrecht bei Versammlungen unter freiem Himmel zu. Grund dafür sind die bei solchen Versammlungen auftretenden, bereits beschriebenen Gefährdungsmomente. Auch früher waren für diesen Versammlungstyp schon strengere Regelungen erlassen worden.¹⁾ Eine Genehmigungspflicht besteht jedoch seit der Weimarer Reichsverfassung nicht mehr²⁾. Der Unterschied des Art. 8 Abs. 2 GG zu Art. 123 Abs. 2 WRV ist ganz wesentlich der, daß früher bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit unmittelbar aufgrund der Verfassung (generelle)³⁾ Präventivverbote gegen Versammlungen unter freiem Himmel erlassen werden konnten, was heute nicht mehr der Fall ist.

Der nicht-qualifizierte⁴⁾ Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel mit der Folge, daß die einschränkenden Normen des III. Ab-

1) s.o. S. 15

2) s.o. S. 17

3) str.; vgl. Anschütz, Art. 123 WRV, 5. a S. 572; Fußlein, Kommentar zum VersG, S. 6 Fußn. 1

4) das heißt ohne schon fest umrissene Eingriffsvoraussetzungen

schnitts des VersG - worauf schon die Überschrift hinweist - auf Versammlungen im geschlossenen Raum keine Anwendung finden. Sie gelten nicht einmal entsprechend für solche Versammlungen, weil andernfalls die in Art. 8 Abs. 2 GG enthaltene Differenzierung ihren Sinn verlöre.¹⁾ Der Gesetzesvorbehalt bedarf restriktiver Interpretation, denn die Hervorhebung des spezifischen Freiheitsbereichs, den Art. 8 Abs. 1 GG erfaßt, aus dem Feld der allgemeinen Handlungsfreiheit verleiht ihm besondere Bedeutung; für Beschränkungen bleibt daher nur enger Raum.²⁾

Das VersG realisiert in seinem III. Abschnitt den Gesetzesvorbehalt in einer Reihe von Bestimmungen, wobei jedoch nicht alle Normen der §§ 14 bis 19 VersG Art. 8 Abs. 1 GG einschränken.³⁾ Insofern ist die Formulierung des § 20 VersG ungenau. Eingriffe liegen in der Anmeldepflicht, § 14 VersG, in der präventiven Verbots- und Auflagenbestimmung, § 15 Abs. 1 VersG, im Verbot von Versammlungen innerhalb bestimmter Bannkreise, § 16 VersG, und in den §§ 18 Abs. 1 i.V.m. 8 S. 2, 12, 18 Abs. 2, 19 Abs. 1 Satz 2 Fall 2 i.V.m. 18 Abs. 2, 19 Abs. 3 VersG. Dasselbe gilt für den noch aus-

1) vgl. auch Schwäble, S. 135

2) Schwäble S. 135

3) Das Grundrecht des Art. 8 GG steht nicht der "Versammlung" zu, sondern den an ihr teilnehmenden Personen; eingeschränkt werden also die Teilfreiheitsrechte der Veranstalter, Leiter und Teilnehmer.

föhrlich zu behandelnden Störerausschluß gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Dagegen wird zum Beispiel durch § 17 VersG¹⁾ kein Eingriff in die Versammlungsfreiheit vorgenommen. Dasselbe gilt für das Versammlungsverbot gemäß § 15 Abs. 1 VersG und für die repressive Störungsabwehrmaßnahme der Versammlungsauflösung gemäß § 15 Abs. 2 VersG, soweit es sich um das Verbot oder die Auflösung einer von Art. 8 Abs. 1 GG ungeschützten, unfriedlichen oder bewaffneten Versammlung handelt, die nicht in den grundrechtlichen Schutzbereich fällt. Durch die §§ 8 Satz 1, 3, 4, 9 Abs. 1, 10 i.V.m. 18 Abs. 1, 19 Abs. 2 VersG werden die Teilnahme- und Leitungsrechte konkretisiert und gegeneinander abgegrenzt, ohne daß dadurch in die Teilrechte eingegriffen wird. Ebenso wenig enthalten die §§ 18 Abs. 1 i.V.m. 11 Abs. 2, 13 Abs. 2 VersG, die die Folgen des erfolgten Störerausschlusses bzw. der erfolgten Versammlungsauflösung regeln, Einschränkungen. Nach angeordnetem Störerausschluß bzw. nach angeordneter Versammlungsauflösung scheidet - sofern die Maßnahmen rechtmäßig waren - eine Berufung auf Art. 8 Abs. 1 GG aus.

5.2 Einschränkung des Geltungsbereichs der §§ 14 bis 16 VersG durch § 17 VersG?

Für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel enthält § 17 VersG eine Sonderregelung. § 17 VersG will den Anwendungsbereich der §§ 14 bis 16 VersG einschränken, indem er Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichen-

1) die Gültigkeit der Vorschrift unterstellt

begängnisse, Züge von Hochzeitgesellschaften und hergebrachte Volksfeste von der Geltung dieser Bestimmungen ausnimmt.

Der Inhalt der Vorschrift geht zurück auf die Regelung des § 10 der Preußischen Verordnung¹⁾, die solche Veranstaltungen mit Ausnahme der Gottesdienste unter freiem Himmel und Volksfeste von der Genehmigungs- und Anzeigepflicht ausnahm. Das früher verwendete Merkmal der Herkömlichkeit der von der versammlungsrechtlichen Regelung ausgenommenen Veranstaltungen wird heute im VersG nur noch bei Volksfesten erwähnt, nicht mehr bei Hochzeitsgängen, kirchlichen Prozessionen, Bittgängen und Wallfahrten. Eine § 10 Preuß. Verordnung ähnliche, etwas modifizierte Regelung enthielten Art. 4 des Bayer. Gesetzes²⁾ und § 9 Abs. 2 RVG, wobei letztere Vorschrift sich nur auf gewöhnliche Leichenbegängnisse und hergebrachte Züge von Hochzeitgesellschaften bezog, denn kirchliche und religiöse Versammlungen, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten waren der landesgesetzlichen Regelung überlassen worden, § 24 RVG. Solche Veranstaltungen erfaßt heute wieder die bundesgesetzliche Bestimmung des § 17 VersG.

1) von 1850

2) betreffend die Versammlungen und Vereine von 1850; zusätzlich noch Nennung der hergebrachten Umzüge der Innungen.

5.2.1 Veranstaltungen mit Versammlungscharakter im Sinne des § 17 VersG

Da das VersG als "Ausführungsvorschrift" zu Art. 8 GG er-
gangen ist¹⁾, kann § 17 VersG nur "Versammlungen" betref-
fen. Es ist allerdings fraglich, ob alle in § 17 VersG
genannten Veranstaltungen den Charakter von Versammlungen
haben können. Primärer Versammlungszweck müßte die Meinungs-
betätigung sein²⁾. Das ist bei gewöhnlichen Leichenbe-
gängen und Zügen von Hochzeitsgesellschaften in der
Regel ausgeschlossen³⁾. Die letzteren Veranstaltungen sind
meist rein unterhaltender Art; die gewöhnlichen, das heißt
üblichen Leichenbegängnisse finden oft ausschließlich zu
dem Zweck statt, den Toten die letzte Ehre zu erweisen.
Auch hergebrachte Volksfeste dienen in der Regel primär
der Traditionspflege, der Volksbelustigung⁴⁾, der Wahrung
von Brauchtum und Sitte einer bestimmten Bevölkerungs-
gruppe, ohne daß die Beeinflussung der öffentlichen Meinung
bezweckt wird.⁵⁾

1) sei es als Ausführung des Gesetzesvorbehalts Art. 8
Abs. 2 GG, sei es als Konkretisierung des Normbe-
reichs des Art. 8 Abs. 1 GG; Lorenz AöR, Bd. 95,
175; BayVGh vom 12.09.80, NJW 1981, 2429; s.o. S. 24

2) s.o. S. 72

3) a.A. Ott, Kommentar zum VersG, § 17 Rn. 2

4) z.B. Oktoberfest

5) Wenn die Meinungskundgabe bei den genannten Veranstal-
tungen im Vordergrund steht, ist sie in der Regel
privater Natur, das heißt sie bezieht sich nicht auf
Themen, die das öffentliche Interesse berühren.

Ferner werden Faschings- bzw. Karnevalsumzüge - wenn man sie zu den Volksfesten im weiten Sinne rechnen will - vorrangig zur Unterhaltung veranstaltet, nicht zur Meinungsbeeinflussung, selbst wenn politische Satire miteinfließt.

Es ist aber denkbar, daß es bei den genannten Veranstaltungen vorrangig um Meinungskundgabe bezüglich des öffentlichen Interesse berührender Angelegenheiten geht, zum Beispiel um die Demonstration von Rechten einer bestimmten Bevölkerungsgruppe¹⁾ oder um die Ehrerweisung für eine Person des öffentlichen Lebens u.ä. Bei Veranstaltungen, die auf Meinungskundgabe ausgerichtet sind, die nicht ausschließlich die Privatsphäre betrifft, handelt es sich um Versammlungen, selbst wenn diese zum Beispiel in einen unterhaltenden Rahmen eingekleidet sind.

Gottesdienste und religiöse Umzüge, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, dienen in der Regel primär religiösen Zwecken, der Verehrung und Anbetung eines Gottes, der religiösen Erbauung. Es ist aber auch denkbar, daß bei solchen Veranstaltungen wie zum Beispiel Fronleichnamsprozessionen, Versammlungen beim Papstbesuch etc. der Meinungsbetätigung vorrangige Bedeutung zukommt²⁾, weil es etwa vorrangig um Glaubenswerbung³⁾ oder Kommunikation über Themen mit gesellschaftspolitischem Bezug geht. In diesen Fällen sind Versammlungen gegeben.

1) Umzug der Sudetendeutschen Landsmannschaft o.ä.; vgl. auch Hobbeling S. 33

2) Hobbeling S. 32; Ott, Kommentar zum VersG, § 17 Rn. 2

3) hierbei handelt es sich um Meinungsbetätigung; die Äußerung eines bestimmten Glaubens = Werturteil (h.M.: Meinung = wertende Anschauung).

An die Feststellung, daß Gottesdienste, religiöse Umzüge, kirchliche Prozessionen und Wallfahrten Versammlungen sein können, knüpft die Frage an, ob solche religiösen oder sonstigen Versammlungen für ein weltanschauliches Bekenntnis überhaupt vom Regelungsbereich des § 17 VersG erfaßt sein können, da die Religionsausübung und die Ausübung sonstiger weltanschaulicher Bekenntnisse unter das schrankenlose¹⁾ Grundrecht des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG zu subsumieren sind. Zu prüfen ist deshalb, ob Art. 8 GG i.V.m. § 17 VersG neben Art. 4 Abs. 1, 2 GG zur Anwendung gelangen können oder ob der Sachverhalt ausschließlich von Art. 4 Abs. 1, 2 GG erfaßt wird. Diese "Grundrechtskonkurrenz" ist bisher von Literatur und Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt worden.²⁾

Das Verhältnis der Versammlungs- zur Religions- und Bekenntnisfreiheit (Art. 8 zu Art. 4 Abs. 1, 2 GG) ist in gleicher Weise zu lösen wie das Verhältnis der Versammlungs- zur schrankenlosen Kunstfreiheit (Art. 8 zu Art. 5 Abs. 3 GG)³⁾: Da in den genannten Fällen die Schutzbereiche sowohl des Art. 8 GG als auch des Art. 4 Abs. 1, 2 GG berührt werden, sind beide Grundrechte einschlägig, stehen zueinander in Idealkonkurrenz. Geht es um die Abwehr von versammlungsspezifischen Gefahren, zum Beispiel von Störungen der Versammlungsordnung, kann die staatliche Maßnahme auf Art. 8 GG und das VersG gestützt werden. Sind dagegen Aktivitäten gegen die Religionsausübung oder die Ausübung eines weltanschaulichen Bekenntnisses gerichtet, gilt Art. 4 Abs. 1, 2 GG und kommen versammlungsrechtliche Normen nicht zum Zuge.

1) das heißt, es bestehen nur immanente Schranken

2) vgl. dazu Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 31

3) s.o. S. 32 Fußn. 1

Demnach hängt es entscheidend von der Zielrichtung staatlicher Maßnahmen ab, ob sie im konkreten Fall an Art. 4 Abs. 1, 2 GG oder an Art. 8 GG i.V.m. § 17 VersG zu messen sind. Daraus folgt, daß § 17 VersG Versammlungen für ein religiöses oder sonstiges weltanschauliches Bekenntnis erfassen kann.

5.2.2 Verfassungswidrige Privilegierung und Benachteiligung bestimmter Versammlungen durch § 17 VersG

Sind die Veranstaltungen der in § 17 VersG genannten Art im Einzelfall als Versammlungen zu qualifizieren, gilt im Ergebnis das von Ott¹⁾ Ausgeführte, der wegen der ungerechtfertigten Privilegierung nicht-politischer Versammlungen gegenüber politischen § 17 VersG für verfassungswidrig und nichtig hält. Dietel/Gintzel²⁾ führen in diesem Zusammenhang aus, politische wie unpolitische Versammlungen seien für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gleichermaßen gefährlich und daher gleichermaßen einzuschränken.

Zwischen politischen und unpolitischen Versammlungen zu unterscheiden, stellt ein schwieriges Unterfangen dar. Es ist im übrigen nicht ausgeschlossen, daß Versammlungen im Sinn des § 17 VersG politischen Charakter besitzen.

1) Kommentar zum VersG, § 17 Rn. 1

2) § 17 Rn. 22

Auch ohne exakte Differenzierung zwischen politischen und unpolitischen Versammlungen¹⁾ läßt sich die Regelung in § 17 VersG als unsachlich qualifizieren, da kein einleuchtender Grund für die dort vorgenommene Differenzierung, Art. 3 Abs. 1, 3 GG, besteht. Jede Versammlung - auch ein Gottesdienst oder kirchlicher Bittgang mit Versammlungscharakter - strahlt Gefahren aus. Bestimmte Versammlungen als schlechthin weniger gefährlich für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu bezeichnen und von den §§ 14 bis 16 VersG auszunehmen, geschieht willkürlich. Insbesondere spricht keine Erfahrungstatsache dafür, daß die in § 17 VersG genannten Veranstaltungen - mögen sie auch selten in Versammlungsform stattfinden - ungefährlicher wären; um das zu verdeutlichen, sei zum Beispiel an schwere Verkehrsstörungen gedacht, die durch jede Art von Versammlung verursacht werden können, ferner daran, daß die Gefahr einer Demagogisierung der Masse auch hier gegeben sein kann.

Im übrigen ist es falsch, § 17 VersG lediglich als Privilegierung zu sehen. Die §§ 14 bis 16 VersG sollen nicht nur Gefahren abwenden helfen, die von der Versammlung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit nach außen drohen. Das war bloß das gesetzgeberische Motiv der früheren versammlungsrechtlichen Bestimmungen. Daraus, daß der Bürger heute nicht mehr lediglich im status negativus steht, der ihm Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe einräumt, sondern daneben auch im status positivus, das heißt er unter bestimmten Voraussetzungen

1) Definition "politisch" s.o. S. 81 Fußn. 1

staatlichen Schutz beanspruchen kann, folgt der Schutzcharakter der §§ 14, 15 VersG zugunsten der Versammlung.¹⁾ Unter diesem bisher bei der Interpretation des VersG vernachlässigten Aspekt ist die Vorschrift des § 17 VersG ebenfalls zu würdigen. Der Schutzcharakter der §§ 14, 15 VersG liegt darin, daß mit Hilfe von Auflagen im Sinn des § 15 Abs. 1 VersG oder der Anmeldepflicht die Möglichkeit besteht, den der Versammlung selbst drohenden Gefahren rechtzeitig zu begegnen. Dafür, die in § 17 VersG genannten öffentlichen Versammlungen diesem Schutz zu entziehen, besteht kein sachlicher Grund.

§ 17 VersG ist demnach aus zwei konträren Gesichtspunkten heraus - wegen unzulässiger Privilegierung einerseits und unzulässiger Benachteiligung andererseits - also wegen doppelten Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1, 3 GG verfassungswidrig und zugleich nichtig.

§ 17 VersG läßt sich nicht verfassungskonform interpretieren. Dietel/Gintzel²⁾ meinen zwar, § 17 VersG lasse sich verfassungskonform als Klarstellungsregelung auslegen in dem Sinn, daß es sich um eine Aufzählung solcher Veranstaltungen handle, die zwar nach ihrer äußeren Erscheinungsform, nicht aber nach ihrer inneren Zweckbestimmung Versammlungen im Sinn des Versammlungsrechts darstellen und daher von der Geltung des VersG ausgenommen seien. Dieser Ansicht stehen - abgesehen davon, daß die genannten Veranstaltungen zum Teil tatsächlich Versammlungscharakter

1) s.u. zur Schutzpflicht bei Versammlungen S. 142 ff.

2) § 17 Rn. 15, 23

besitzen können - Wortlaut und Sinnzusammenhang des § 17 VersG entgegen; hiernach sind die genannten Veranstaltungen den §§ 14 bis 16 VersG entzogen, im übrigen wird aber von der Anwendbarkeit des VersG ausgegangen¹⁾. Über Wortlaut und Bedeutungszusammenhang kann sich die verfassungskonforme Auslegung nicht hinwegsetzen.

Die §§ 14 bis 16 VersG finden demzufolge auf "alle" öffentlichen "Versammlungen" unter freiem Himmel Anwendung. Das gilt erst recht für die §§ 18 und 19 VersG, deren Geltungsbereich von § 17 VersG nicht eingeschränkt wird, und deren Absätze 3 und 4 im folgenden näher untersucht werden.

¹⁾ so auch Fülle, Kommentar zum VersG, § 17 Anm. 1

VIERTER TEIL. REPRESSIVE STÖRUNGSABWEHR:
STÖRERAUSSCHLUSS

Im Rahmen des Sicherheits- und Polizeirechts ist die repressive¹⁾ Störungsabwehr neben der präventiven Störungsabwehr ein zentrales Thema. Im Versammlungsrecht kommt in diesem Zusammenhang neben der Versammlungsauflösung auch dem Störerausschluß erhebliche Bedeutung zu.

I. Störerausschluß gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG

Nicht selten werden auf Versammlungen unter freiem Himmel Störungen nur durch einzelne oder wenige Personen verursacht. Die Bürger werden durch eine Minderheit daran gehindert, friedlich ihrer Meinung Ausdruck zu verleihen bzw. müssen befürchten, daß angesichts der Radikalität weniger die üblichen Formen des Bürgerprotestes an Wirkung verlieren²⁾. Wenn auch die Zahl der Störer im Verhältnis zur Teilnehmerzahl meist gering ist, können die Störungen erhebliche negative Auswirkungen auf den Versammlungsablauf haben.

1) Begriff: Drews/Wacke/Vogel/Martens S. 106

2) vgl. auch Kröger S. 3

Ein wichtiges Mittel der repressiven Störungsabwehr ist hier der Störerausschluß.

Die §§ 18 Abs. 3, Abs. 4 VersG wollen den Mißbrauch der verfassungsmäßigen Versammlungsfreiheit durch undemokratische Versammlungsteilnehmer verhindern¹⁾. Sie erfahren besondere Bedeutung dadurch, daß sie "polizeiliches" Einschreiten bei Störungen des Versammlungsablaufs erlauben. Im Hinblick auf den Gemeingebrauch an öffentlichen Straßen und Plätzen wurde der Polizei das alleinige Ausschlußrecht²⁾ gegen gröblich störende Teilnehmer bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel eingeräumt³⁾.

Anders ist dies bei öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen, wo die Ordnungsbefugnisse innerhalb der Versammlung einschließlich des Ausschlußrechts allein dem Versammlungsleiter und seinen Ordnern zustehen. Die Polizei kann solche Versammlungen nur unter den Voraussetzungen des § 13 VersG auflösen, aber nicht gegen einzelne Störer vorgehen.

1) BT Nr. 12852, 264. Sitzung, 1953

2) keine Ausschlußbefugnisse des Versammlungsleiters gegeben; Ganßer BayVB1 1981, 715; Potrykus § 18, 4.; Ott, Kommentar zum VersG, § 19 Rn. 6

3) vgl. auch VersG-Entwurf-Begründung, Nr. 1102 I zu § 18

1. Historischer Vergleich mit den früheren, versamm- lungsrechtlichen Vorschriften

Den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG vergleichbare Regelungen finden sich in keiner der ehemaligen versammlungsrechtlichen Bestimmungen. Zwar regelten Art. 5 Bay. Gesetz von 1850¹⁾ und § 10 RVG von 1908, daß ein Leiter für Ruhe und Ordnung in der (öffentlichen, politischen) Versammlung Sorge zu tragen habe und war dem Leiter die Befugnis zur Versammlungsauflösung verliehen²⁾. Befugnisse der Polizei zur Wahrung der "inneren" Ordnung der Versammlung bestanden jedoch nicht. Polizeilich eingeschritten werden konnte nur zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor Störungen "durch" die Versammlung, und zwar durch Versammlungsauflösung³⁾, nicht aber zum Schutz der Versammlung. Die Auffassung, daß die Bürger ein aktives Mitwirkungsrecht (aktives Statusrecht) an der Willensbildung des Volkes besitzen und daher in der Ausübung der Versammlungsfreiheit ihrerseits des Schutzes vor Störungen bedürfen, war dem damaligen Staatsverständnis fremd.

Eine solche Auffassung lag dafür dem Erlaß des VersG zugrunde. Die Schöpfer des VersG sahen es als eine ihrer

1) Die Versammlungen und Vereine betreffend

2) Im VersG: gem. § 19 Abs. 3 VersG Erklärung der Beendigung des Aufzugs durch den "Versammlungsleiter"

3) § 5 Preuß. VO; Art. 8,9 Bay. Gesetz von 1850: "Polizei" konnte unter bestimmten Umständen die Versammlung für aufgelöst erklären; Auflösungsrecht der Polizei auch gem. § 14 RVG;

Hauptaufgaben an, Regelungen für die Erhaltung der inneren Ordnung der Versammlung zu schaffen, das heißt ein gesetzliches Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, mit dem Störungen von Versammlungsabläufen verhindert bzw. beseitigt werden können. So hieß es zum Beispiel in der Begründung zum VersG¹⁾:

"Leider muß festgestellt werden, daß politische Versammlungen in sehr vielen Fällen einen turbulenten Verlauf nehmen oder gar gesprengt werden. Die Bundesregierung hält es deshalb für geboten, der drohenden Verrohung der politischen Sitten mit gesetzlichen Mitteln entgegenzutreten." Diesem dem VersG zugrundegelegten Ordnungsprinzip ist das Entstehen eines Gesetzeswerkes zu verdanken, dem gerade auch am Schutz der Versammlung selbst gelegen ist. Treffende Beispiele dafür sind die Störerausschlußbestimmungen in den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG.

2. Erfordernisse auf der Tatbestandsseite

Die Problematik, die sich bei Anwendung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ergibt, wurde in der älteren Literatur kaum behandelt. Erst in neuerer Zeit sind die Vorschriften etwas mehr ins Blickfeld des Interesses gerückt.²⁾

1) Entwurf - Begründung - Drs. 1102. I

2) Ganßer BayVB1 1981, 711 ff.; Broß DVBl 1981, 208 ff.

Die praktische Relevanz des Problems des Störeraus-
schlusses kann gleichwohl nicht geleugnet werden. Denn
oft liegen trotz Störungsverursachung die Tatbestandsvor-
aussetzungen für eine Versammlungsauflösung aus Gründen
des Vorhandenseins einer friedlichen Versammlungsmehrheit
nicht vor bzw. verstieße die Versammlungsauflösung gegen
das Übermaßverbot. Das mögen folgende Beispiele verdeut-
lichen:

Auf einer Friedens(groß)kundgebung befinden sich unter
den Anwesenden einige Randalierer, die die Kundgebung
erheblich stören. Die Versammlungsmehrheit ist fried-
lich.

Während eines Protestmarsches gegen die Nachrüstung ver-
hält sich die Mehrzahl der Demonstranten unfriedlich, auf-
gehetzt durch einige Agitatoren. Deren Eliminierung würde
die übrigen Versammlungsteilnehmer wieder friedfertig ma-
chen und zur Störungsbeseitigung ausreichen.

Durch die Radikalität weniger dürfen nicht ganze Versamm-
lungsabläufe in Frage gestellt werden. Es ergibt sich des-
halb das Problem, wie Störungen durch den Ausschluß von
den Störungsherd bildenden Personen aus der Versammlung
unterbunden werden können. Dabei sind die massenpsycholo-
gischen Wirkungen polizeilichen Einschreitens die behörd-
liche Entscheidung wesentlich mitbestimmende Faktoren¹⁾.

1) Schwäble S. 136

2.1 Gröbliche Störung

Nur bei "gröblicher" Störung der Ordnung von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen darf die Polizei gegen störende Versammlungsteilnehmer gemäß den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG Ausschlußverfügungen erlassen.

2.1.1 Verwendung des Begriffs im VersG an mehreren Stellen

Der Begriff des "gröblichen Störens" taucht im VersG an mehreren Stellen auf. Das Pendant zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bildet § 11 Abs. 1 VersG, wonach bei Versammlungen in geschlossenen Räumen der "gröblich die Ordnung Störende" vom Leiter ausgeschlossen werden kann. Ferner enthält § 21 VersG das Wort der "grobe Störung"

Zwischen den Worten "gröblich stören" in den §§ 11 Abs. 1, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG und "grobe Störung" in § 21 VersG gibt es trotz differenzierender Formulierung keine Sinnunterschiede. § 21 VersG, der "grobe" Störungen unter Strafe stellt, ist - was diesen Teil der Strafvorschrift betrifft - als korrespondierende Vorschrift zu den §§ 11 Abs. 1, 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG zu verstehen¹⁾, welche die Einhaltung der "Friedenspflicht" der Versammlungsteilnehmer strafrechtlich absichern soll. Um Irrtümer zu vermeiden, wäre eine einheitliche Wortwahl in den Vorschriften besser gewesen.

1) Ganßer BayVBl 1981, 714

2.1.2 Strenge Auslegung des unbestimmten Gesetzesbegriffs

Die Bestimmungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG enthalten im Hinblick auf das Erfordernis der "gröblichen Störung" einen unbestimmten Gesetzesbegriff¹⁾.

Solche unbestimmten Gesetzesbegriffe sind nach überwiegender Meinung nur bedenklich, wenn sie einen derartigen Unbestimmtheitsgrad aufweisen, daß nicht mehr erkennbar wird, was ihnen unterfällt und was nicht²⁾; Inhalt, Zweck und Ausmaß einer gesetzlich erteilten Eingriffsermächtigung müssen erkennbar sein³⁾. Dies ist bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG der Fall. Die Aufnahme des unbe-

1) Das Wort der "gröblichen Störung" ist dehnbar - vgl. BT-Debatte 12868 Ewers (DP) - und zählt zur Kategorie der wertausfüllungsbedürftigen Begriffe

2) Wolff-Bachof, § 31 I c 3. 1), S. 189/190; BVerfGE 21, 73; 3, 243; st. Rspr.

3) Wolff-Bachof, § 31 I c 3. 1), S. 190

stimmten Begriffs der "gröblichen Störung" in den Normtatbestand gibt im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit die Möglichkeit der Berücksichtigung der jeweiligen versammlungsspezifischen Situation¹⁾ und ist daher positiv zu bewerten²⁾, auch wenn in der Literatur zum Teil die damit hervorgerufene angeblich unerträgliche Rechtsunsicherheit mißbilligend ins Feld geführt wird.³⁾

Das unbestimmte Tatbestandsmerkmal läßt sich inhaltlich näher umschreiben und damit bestimmbar machen. Dabei ist zu beachten, daß dieses Vorgehen den Bindungen des Verfassungsrechts unterliegt. Bereits bei der Interpretation wertausfüllungsbedürftiger Begriffe ist der Einfluß insbesondere der Grundrechte zu berücksichtigen. So muß Art. 8 GG richtig in die tatbestandliche Interpretation

1) Ob und wann derartige unbestimmte Begriffe der Behörde einen gerichtlich nicht nachprüfbaren Beurteilungsspielraum einräumen, ist heftig umstritten. Darauf näher einzugehen, würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Die Rspr. und h.M. nehmen allerdings nur in bestimmten, hier nicht gegebenen Ausnahmefällen einen gerichtlich nicht-nachprüfbaren Beurteilungsspielraum an (zur umfangreichen Rspr. vgl. Wolff-Bachof, § 31 I c. 3. ~~o~~), S. 191; ebenso zur umfangreichen Literatur a.a.O. zur Faktorenlehre, Vertretbarkeitslehre, Einschätzungsprärogative)

2) so auch Ganßer BayVB1 1981, 715

3) Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 98, der die Verwendung weitgreifender unbestimmter Rechtsbegriffe als erhebliche Schwäche des VersG ansieht.

der "gröblichen Störung" im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG miteinfließen¹⁾, insbesondere muß beachtet werden, daß der Normbereich des Art. 8 Abs. 1 GG drei Teilfreiheitsrechte umfaßt: das Veranstaltungs-, Leitungs- und Teilnahmerecht²⁾.

Der Umfang der Teilnahme-, Veranstaltungs- und Leitungsrechte wird von der Verfassung nicht selbst vollständig abgegrenzt; es blieb dem Gesetzgeber überlassen, auf eine optimale Wirkung dieser Verfassungsrechtsgüter durch gegenseitige Abgrenzung im Sinne der Herstellung praktischer Konkordanz hinzuwirken³⁾. Der einfache Gesetzgeber hat sich bei der Abgrenzung der Teilrechte dafür entschieden, daß das Teilnahmerecht erst bei "gröblicher" Störung durch den Teilnehmer hinter das Veranstaltungs- und Leitungsrecht zurückgestellt werden kann. Er hat damit dem Teilnahmerecht ein starkes Gewicht zuerkannt.

Dies verkennt Broß⁴⁾, der bei der Interpretation der "gröblichen Störung" dem Teilnahmerecht im Sinn des Art. 8 GG zu wenig Gewicht beimißt. Nach ihm soll der Begriff der gröblichen Störung im Sinne der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG nicht zugunsten des Störers sehr weit ausgelegt werden, sondern zugunsten der Versammlung eng. Er meint damit - wie sich aus dem Zusammenhang seiner Ausführungen ergibt - ein "grob" störendes Verhalten könne leicht bejaht werden, weil kein Teilnehmer den Veranstalter und Leiter der Versammlung sowie andere Versammlungs-

1) Interpretation des VersG vom Grundgesetz her

2) v.Münch Art. 8 Rn. 14; Crombach S. 15, u.a.;

3) wie auch sonst bei der Kollision von Freiheitsrechten, Schwäble S. 185; Hesse S. 27 Rn. 72

4) DVBl 1981, 212

teilnehmer in der rechtmäßigen Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit behindern dürfe.

Die Tatsache des störenden Verhaltens berechtigt jedoch keineswegs für sich allein, das Merkmal "gröblich" zu Lasten des Störers als leicht erfüllt anzusehen. Diese Auffassung würde zu einer Abschwächung des Merkmals "gröblich", ja zu seiner Aushöhlung führen. Das Ausschlußrecht wurde bewußt vom Gesetzgeber unter die strenge Voraussetzung der "gröblichen" Störung gestellt, womit der Tatsache Rechnung getragen werden soll, daß Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich auch ablehnende Teilnahme, Kritik und Protest gewährleistet und nicht ohne weiteres ein zum Beispiel unangenehm kritischer Teilnehmer mit dem Argument, er störe, entfernt werden kann¹⁾. Eine vorschnelle Bejahung der Voraussetzungen des Störerausschlusses widerspräche diesem gesetzlichen Zweck der Art. 8 GG i.V.m. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Entgegen Broß unterliegt die Bejahung des Merkmals "gröbliche Störung" deshalb strengen Anforderungen.

2.1.3 Angriffsziel: die "Versammlungs"-Ordnung

Das störende Verhalten muß sich gegen die "Ordnung der Versammlung" richten. Ob dies der Fall ist, darf nicht aus der subjektiven Sicht des Veranstalters, Leiters oder der

1) so auch Ganßer BayVB1 1981, 715

Versammlungsteilnehmer beurteilt werden. Abzustellen ist vielmehr darauf, ob objektiv der Versammlungsablauf beeinträchtigt wird. Auszuscheiden sind Störungen, die die Versammlungsordnung nicht berühren, so zum Beispiel:

- Störungshandlungen von einigen Versammlungsteilnehmern nach außen gegenüber Dritten unter Ausnutzung der Anonymität der Masse, wobei die insgesamt friedliche Versammlung nicht in ihrem Ablauf gestört wird (a). Dazu sei folgendes Beispiel genannt:

Während eines Demonstrationszuges durch eine Stadt werden von einigen Demonstranten Passanten angepöbelt, Schaufenster eingeschlagen, parkende Autos beschädigt etc.

- Störungshandlungen von einigen Versammlungsteilnehmern gegenüber anderen Versammlungsteilnehmern, die die Versammlungsordnung selbst unberührt lassen (b). Dafür mag folgender Fall als Beispiel dienen:

Störer A in einer Versammlung traktiert einen anderen Versammlungsteilnehmer, um ihn am Zuhören zu hindern (beleidigt ihn, beschädigt sein Eigentum etc.).

In Fall (a) können nicht die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG als Grundlage für polizeiliches Einschreiten herangezogen werden, da es hier nicht um den Schutz des "Versammlungsablaufes" geht. Sinn und Zweck der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ist es - wie dargelegt - zu verhindern, daß kritische Versammlungsteilnehmer aus einer Versammlung leicht als Störer des Versammlungsablaufs ausgeschlossen werden können¹⁾, nicht dagegen die allgemeine Privi-

1) S.O. S. 111

legierung von die öffentliche Sicherheit und Ordnung störenden Versammlungsteilnehmern. Bei gelegentlich der Versammlung stattfindenden Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Versammlungsteilnehmer ohne gröbliche Störung der Versammlungsordnung selbst ist der "Ausschluß" der Störer statt nach dem VersG nach allgemeinem Polizeirecht möglich und geboten¹⁾. Entsprechendes gilt für Fall (b). Da die Störungshandlungen nicht gegen den Versammlungsablauf gerichtet sind, scheidet eine Anwendung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG aus.

Problematisch ist, ob die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG dann einschlägig sind, wenn Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung vorliegen, die auch die Versammlungsordnung tangieren. Hier sind folgende Fälle denkbar:

1) Vorausgesetzt, daß keine mildereren Maßnahmen zur Störungsabwehr ausreichen; so auch Pitschas, JA 1982, 444: "Die nur gelegentlich der Versammlung stattfindenden Störungen (Dritte fotografieren Versammlungsteilnehmer oder Polizisten; Kriminelle plündern während einer Demonstration Geschäfte) unterliegen nicht dem speziellen Versammlungsrecht." Das VersG verbietet den Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht nicht, weil es für diesen Fall keine speziellen, abschließenden Bestimmungen enthält;

- Das störende Verhalten richtet sich gegen Sachen oder Personen außerhalb der Versammlung, tangiert aber gleichzeitig den Versammlungsablauf (c).

Als Beispiel soll auf den vorgehenden Fall (a) verwiesen werden mit dem Unterschied, daß das störende Verhalten Unruhe in die Versammlung bringt und den Versammlungsablauf beeinträchtigt.

- Das störende Verhalten richtet sich gegen Sachen oder Personen innerhalb der Versammlung und wirkt sich zugleich negativ auf die Versammlungsordnung aus (d).

Hier gilt das vorhergehende Beispiel (b) mit dem Unterschied, daß in der Versammlung durch das störende Verhalten ein Unruheherd entsteht.

Im Fall (c) kann der Schutz "Dritter" nicht schwächer sein, wenn zugleich die Versammlungsordnung berührt wird; das heißt, daß sich das polizeiliche Einschreiten zum Schutz Dritter nach allgemeinem Polizeirecht richtet, das schon bei "einfacher" Störung polizeiliche Abwehrmaßnahmen (Art. 11, 12 ff. PAG) erlaubt. Geht es dagegen nicht um den Schutz der Rechtsgüter von Dritten, sondern um den Schutz des Versammlungsablaufs, ist polizeiliches Einschreiten nur unter den Voraussetzungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG möglich, also bei "gröblicher" Störung der Versammlungsordnung. Es kommt damit für die Frage der Ermächtigungsgrundlage entscheidend auf die Zweckrichtung des polizeilichen Handelns an. Entsprechendes gilt für Fall (d).

2.1.4 Merkmal "gröbliche" Störung

a) Erhebliche Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs

Der unbestimmte Gesetzesbegriff muß eingegrenzt werden, damit der Polizei klare Entscheidungskriterien zur Verfügung stehen.

Eine "gröbliche Störung" liegt nach h.M. vor, wenn objektiv eine erhebliche Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Versammlungsablaufs gegeben ist;¹⁾ "erhebliche" Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs wird dahingehend verstanden, daß die störende Handlung den Versammlungsablauf insgesamt in Frage stellen muß²⁾. Auf die besondere Empfindsamkeit des Veranstalters, Leiters oder anderer Versammlungsteilnehmer kommt es bei der Beurteilung der "Erheblichkeit" der Störung ebenso wenig an wie auf eine Störungsabsicht des gröblich Störenden. Ein- und dasselbe Verhalten kann einmal eine gröbliche Störung darstellen, ein anderes Mal nicht; das hängt wesentlich vom Charakter der Versammlung ab (Diskussion, Demonstration, Vortrag)³⁾. Eine gröbliche Störung ist jedenfalls dann gegeben, wenn der konkrete Versammlungszweck nicht mehr realisiert werden kann, das heißt die gewollte Diskussion, der beabsichtigte Vortrag oder die erstrebte kollektive Kundgebung scheitern.

1) Ott, Kommentar zum VersG, § 18 Abs. 3 Rn. 4 i.V.m. § 11 Rn. 2 m.w.N.

2) Ganßer, BayVB1 1981, 715; Dietel/Gintzel § 11 Rn. 4, § 18 Rn. 34

3) Füslein spricht von den unterschiedlichen Spielregeln einer Versammlung (DVBl 1954, 553); vgl. auch Ganßer BayVB1 1981, 715.

Um nur einige Beispiele für eine objektiv erhebliche Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs zu nennen: Bei einer Diskussionsversammlung kommen die Diskussionsteilnehmer nicht mehr zum Zug, weil ein Teilnehmer Streit provoziert und eine Auseinandersetzung hervorruft, die eine weitere Diskussion ausschließt; bei einer Vortragsversammlung können sich wegen fortgesetzter massiver Zwischenrufe die Redner verbal nicht mehr durchsetzen; bei einem Demonstrationszug läßt sich die beabsichtigte, kollektive Kundgabe nicht mehr wirksam nach außen artikulieren, da in der Versammlung anwesende Gegner das Vorzeigen von Plakaten verhindern.

Einzelne Störungshandlungen, etwa einzelne Zwischenrufe, reichen grundsätzlich noch nicht aus. Auch die Tatsache, daß der Störer sein Verhalten trotz mehrmaliger Zurechtweisung nicht ändert, macht die Störung deshalb nicht notwendig zu einer groben.

b) Verhältnis gröblich störende Meinungsäußerung -
Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 GG

Problematisch ist, inwieweit Meinungsäußerungen von Versammlungsteilnehmern insbesondere durch Vorzeigen von Plakaten, Transparenten, Spruchbändern, als gröbliche Störungen qualifiziert werden können. Aktueller Fall in diesem Zusammenhang ist das Tragen von Anti-Strauß-Plakaten bzw. Spruchbändern auf CSU-Versammlungen durch politische Gegner.

Die Zulässigkeit dieser und anderer individueller Meinungsäußerungen innerhalb einer Versammlung und die Beteiligung daran richtet sich sowohl nach dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG als

auch nach dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG. Zwar wird nach h.M. das Vortragen der eigenen Meinung in einer Versammlung als individuelle Meinungsäußerung allein nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG beurteilt¹⁾. Dem kann zugestimmt werden, soweit es um die Zulässigkeit des "Inhalts" der Meinungsäußerung geht. Daneben muß jedoch auch geprüft werden, ob die Meinungsäußerung eine zulässige Form der Beteiligung an der Versammlung ist, was anhand des Art. 8 GG i.V.m. dem VersG festgestellt werden muß. Denn Art. 8 GG schützt die Teilnahme an einer Versammlung, die passive und grundsätzlich auch die aktive Teilnahme²⁾, wozu insbesondere der Vortrag der eigenen Meinung in der Versammlung gehört. Die aktive Teilnahme an der Versammlung durch Meinungsäußerung stellt Ausübung der Versammlungsfreiheit und zugleich ein Gebrauchmachen der Meinungsäußerungsfreiheit im Sinn des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG dar³⁾. Das Grundrecht des Art. 8 GG schützt neben der Einzelkundgabe den Vorgang der kollektiven Meinungsäußerung ebenso wie den des kollektiven Meinungsempfangs und dadurch die kollektive Meinungsbildung.⁴⁾

-
- 1) zum Beispiel Dietel/Gintzel § 1 Rn. 40; BVerwG vom 28.02.1969, DRiZ 1969, 158
- 2) sofern diese den Versammlungsablauf nicht grob stört (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG)
- 3) Ganßer BayVB1 1981, 713: das Grundrecht der freien Meinungsäußerung wird durch Art. 8 nicht verdrängt; zum Verhältnis Art. 8 zu Art. 5 Abs. 1 GG s.o. S. 32 Fußn. 1.
- 4) BGH vom 30.05.1972, NJW 1972, 1573

Demnach sind bei Meinungsäußerungen in Versammlungen zwei Schranken zu beachten:

Zum einen die äußere Schranke der Versammlungsform, die der Veranstalter bestimmen kann, Art. 8 Abs. 1 GG i.V.m. § 1 Abs. 1 VersG¹⁾. Bei Vortragsversammlungen sollen die Zuhörer nicht ihre Meinung äußern, sondern dem Vortrag zuhören, während bei Diskussions- und Demonstrationsversammlungen die Meinungsäußerung durch die Versammlungsteilnehmer erstrebt wird. Erfolgen Meinungsäußerungen in einer Vortragsversammlung, so wird an sich der Umfang des Teilnahmerechts durch die bloße Tatsache der Meinungsäußerung - mag sie auch inhaltlich zulässig sein - überschritten. Solange jedoch die Versammlungsdurchführung damit nicht erheblich beeinträchtigt, der Versammlungsablauf also nicht "gröblich" gestört wird, kann keine Ausschlußverfügung erlassen werden, Art. 8 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG²⁾. Ein Ausschluß wäre dagegen selbst bei inhaltlich zulässiger Meinungsäußerung möglich, wenn durch fortdauernde Meinungsäußerungen die Versammlungsdurchführung in Frage gestellt würde.

Zum anderen ziehen Art. 5 Abs. 2 GG i.V.m. den allgemeinen Gesetzen eine "inhaltliche" Schranke für Meinungsäußerungen in Versammlungen. Auch wenn nach hiesiger Ansicht Art. 8 GG die Beteiligung an der Versammlung durch individuelle Meinungsäußerungen innerhalb der Versammlung (Diskussions-, Demonstrationsversammlung) neben Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG schützt, bezweckt er nicht die Privile-

1) s.o. S. 46 ff.; im übrigen auch Pitschas JA 1982, 444: "Spruchbänder im Rahmen einer Demonstration sind in der Tat nicht nur am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, sondern auch an der den kontroversen Meinungskampf erst ermöglichenden Grundwertentscheidung des Art. 8 Abs. 1 GG zu messen."

2) möglich sind aber Weisungen, §§ 18 Abs. 1 i.V.m. 8, 10, 19 Abs. 2 VersG

gierung einzelner Meinungskundgaben: Was außerhalb von Versammlungen bei einzelner Meinungskundgabe verboten ist, kann nicht bei Meinungskundgaben innerhalb von Versammlungen zulässig sein. Art. 8 GG will das Recht zu räumlicher und geistiger Kommunikation dokumentieren, ihre Träger aber nicht privilegieren.¹⁾

Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG stellen "allgemeine Gesetze" im Sinn des Art. 5 Abs. 2 GG dar. Bei Prüfung des Störerausschlusses wegen Meinungsäußerung ist deshalb nach der Rechtsprechung des BVerfG²⁾ zu beachten, daß die allgemeinen Gesetze einerseits dem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG Schranken setzen, andererseits unter Beachtung der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung gesehen und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen.

Bei Veranstaltungen politischer Parteien ist die Toleranzgrenze weiter zu ziehen, wenn es um politische Auseinandersetzung geht. Der Schutz nicht nur des betroffenen Rechtsguts (oft: die persönliche Ehre), sondern auch der Versammlungsordnung, muß umso mehr zurücktreten, als es sich um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit stark berührenden Frage handelt³⁾. Wann eine gröbliche Störung durch Meinungsäußerung gegeben ist, ergibt letztlich die von der Polizeibehörde vorzunehmende Abwägung im Einzelfall. Insbesondere läßt

1) Merten MDR 1968, 623

2) BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth-Urteil); vgl. auch BVerwGE 64, 62;

3) so zum Beispiel Ott, BayVB1 1983, 217; BVerfGE 61, 11; OLG Frankfurt vom 23.11.1976, NJW 1977, 1354;

sich nicht generell sagen, die oben erwähnten Anti-Strauß-Plakate beeinträchtigen den Versammlungsablauf erheblich und ermöglichten in jedem Fall den Störeraus-schluß.

Die Störungsintensität durch Plakate ist situationsbe-dingt, wobei die politische Komponente zu einer Auswei-tung der Toleranzgrenze führt. Wenn zum Beispiel das Vor-zeigen von Plakaten durch politische Gegner mit Texten oder Zeichnungen, die mit dem Vortrag des Redners nicht in Einklang stehen, die Aufmerksamkeit des überwiegenden Teils der Versammlungsteilnehmer auf sich lenkt, Diskus-sionen darüber auslöst und/oder tumultartige Auseinander-setzungen provoziert, liegt eine schwerwiegende Beeinträch-tigung des Versammlungsablaufs vor. Solche Beeinträchti-gungen müssen selbst im Rahmen einer "politischen" Versamm-lung nicht mehr geduldet werden. Verursachen dagegen vor-gezeigte Plakate nur vereinzelt Proteste oder zustimmende Gesten oder werden überhaupt keine Reaktionen nach außen sichtbar, muß das Verhalten als zulässige politische Meinungsäußerung¹⁾ geduldet werden und darf der Agierende nicht als gröblich Störender ausgeschlossen werden.

c) Gröbliche Störung nur bei Störung des "gesamten" Versammlungsablaufs?

Schwierig beantworten läßt sich die Frage, ob eine gröb-liche Störung auch dann bejaht werden kann, wenn zwar

1) vorausgesetzt, die Plakate besitzen keinen straf-baren Text

nicht der Versammlungsablauf insgesamt gestört wird, aber ein Teil der Versammlungsteilnehmer in der Ausübung der Versammlungsfreiheit erheblich beeinträchtigt wird. Gedacht ist insbesondere an den in der Praxis durchaus nicht seltenen Fall, daß zum Beispiel wegen Lärmverursachung, etwa durch bewußt laute Unterhaltung einiger Besucher auf einer Vortragsveranstaltung, Versammlungsteilnehmer, die sich in der näheren Umgebung dieser Personen befinden, dem Vortrag nicht folgen können.

Hier muß eine gröbliche Störung verneint werden, sofern man von obiger allgemein vertretener Definition ausgeht, die auf eine Beeinträchtigung des "Gesamtablaufs" der Versammlung abstellt. Es könnte danach nur eine einfache Störung und außerdem eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG angenommen werden, falls trotz wiederholter Zurechtweisung die erhebliche Störung eines Teils der Versammlungsteilnehmer nicht unterlassen würde.¹⁾ Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG wären mangels "grober Störung" nicht einschlägig. Es verbliebe also lediglich die Möglichkeit, bei Vorliegen einer Ordnungswidrigkeit ein Bußgeld zu verhängen, die Störung würde dadurch nicht unbedingt beseitigt. Die Folge wäre gravierend, denn wenn auch der Vortrag fortgesetzt werden könnte, würde doch die Realisierung des Teilnahmerechts für eine Reihe von Versammlungsteilnehmern unmöglich, zumal oft eine Ausweichmöglichkeit für die beeinträchtigten Teilnehmer durch Abwandern an ruhigere Plätze nicht gegeben ist.

1) Voraussetzung ist, daß man für die Störung des Ablaufs der Versammlung im Sinn des § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG eine Teilstörung ausreichen läßt; dafür spricht, daß § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG nach seinem Wortlaut keine "erhebliche" ("gröbliche") Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs verlangt.

Um aus diesem Dilemma herauszukommen, bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an. Entweder geht man von einer Regelungslücke im VersG aus und greift auf die Normen des allgemeinen Polizeirechts zurück. Denkbar wäre zum Beispiel, durch eine Entfernungsverfügung gemäß Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG i.V.m. § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG Abhilfe zu schaffen.¹⁾ Gegen diese Möglichkeit spricht jedoch, daß die Regelungen im VersG, die die repressive Störungsabwehr bei stattfindenden Versammlungen betreffen, abschließend sind. Nur bei Bejahung einer "grobe Störung" soll der Ausschluß eines störenden Versammlungsteilnehmers aus der Versammlung in Frage kommen. Für eine versehentliche, ausfüllungsbedürftige Gesetzeslücke ergeben sich keine Anhaltspunkte.

Die andere, bessere - weil systemimmanente - Interpretation stellt nicht nur auf eine erhebliche Beeinträchtigung des "Gesamtablaufs" der Versammlung ab, sondern läßt die erhebliche Beeinträchtigung eines Teils der Versammlung (zum Beispiel die Verhinderung des Zuhörens bei einem Teil der Versammlungsteilnehmer) genügen. Für diese Lösung spricht, daß die Versammlung sowohl als Ganzes als auch in ihren Teilen von Art. 8 GG geschützt wird. Diese Auslegung wird auch einem praktischen Bedürfnis gerecht und geht nicht über den Wortlaut des Gesetzes hinaus: gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG wird lediglich von einer gröblichen Störung der "Versammlungsordnung" gesprochen, wobei nicht ausgeschlossen ist, daß die Störung nur einen Teil der Versammlungsordnung betrifft. Bei dieser Auslegung kann wirksam Teilstörungen begegnet werden, was auch insoweit bedeutsam ist, als damit die Möglichkeit be-

1) oder gemäß Art. 11 Abs. 2 Nr. 3 PAG, wenn die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG verneint werden.

steht, die Gefahr eines Übergreifens der Teilstörung auf den gesamten Versammlungsablauf rechtzeitig zu bannen.

d) Art und Weise des störenden Verhaltens

Im folgenden sollen zur Veranschaulichung mögliche grob störende Verhaltensweisen umschrieben werden. Die grobe Störung kann beliebig u.a. akustisch, durch Zeichen (Plakate, Gesten) oder Tätlichkeiten bewirkt werden. Es bedarf für die Annahme einer gröblichen Störung keineswegs eines gewalttätigen Handelns. Das gewaltlose Absingen oppositioneller Lieder kann eine Versammlung ebenso zum Erliegen bringen wie zum Beispiel unerträgliche Geruchsbelästigungen durch Stinkbomben, wie Rauchbomben, Feuerwerkskörpersprengung, Lärmverursachung durch Sprechchöre, Sirenen, Aufhetzung zu Gewalttätigkeiten. Das Werfen von Früchten, Farbbeuteln, Eiern zählt bereits zum gewalttätigen Handeln¹⁾, das in der Regel den Versammlungsablauf erheblich beeinträchtigt. Beleidigende Plakate oder Plakate mit anderem strafbarem Inhalt, aber auch sonstige (unter anderem provozierende) Meinungsäußerungen, keine bzw. unangemessene Kleidung müssen nicht, aber können das Tatbestandsmerkmal der gröblichen Störung erfüllen. Für den letzteren Fall ist das zwar streitig²⁾ - bloße Geschmacklosigkeiten genügen nicht - trifft aber zu, wenn durch eine bestimmte Kleidung das Anstandsgefühl

1) da es zu einer physischen Einwirkung auf den Körper führt

2) Ott, Kommentar zum VersG, § 11 Rn. 2; Broß DVBl 1981, 208

einer nicht völlig unbedeutenden Zahl von Versammlungsteilnehmern erheblich verletzt und dadurch der Versammlungsablauf erheblich beeinträchtigt wird. Liegt ein solcher Eingriff in die Versammlungsordnung vor, kann dieser schon deshalb nicht etwa mit dem Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung (freie Wahl der Kleidung) gerechtfertigt werden, Art. 2 Abs. 1 GG, weil dieses Grundrecht den gesetzlichen Schranken der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG unterliegt; im übrigen ist das Störverhalten richtigerweise nach dem speziellen Grundrecht des Art. 8 GG i.V.m. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG zu beurteilen, sofern Versammlungsteilnehmer die störende Kleidung tragen; denn Art. 2 Abs. 1 GG ist nur ein subsidiäres Auffanggrundrecht, das erst eingreift, wenn das spezielle Grundrecht des Art. 8 GG nicht einschlägig ist.

- e) Entscheidung anhand von Einzelfallkriterien -
kein maßgebliches Kriterium: der "Wert" der Versammlung

Ob eine erhebliche Beeinträchtigung der Versammlungsordnung vorliegt, bleibt letztlich der Beurteilung des Einzelfalls überlassen. Eine schematische Beantwortung der Frage, wann die Voraussetzung der gröblichen Störung gegeben ist, läßt sich nicht geben¹⁾. Es erfordert das Gebot der Einzelfallgerechtigkeit, daß die Entscheidung der Polizei für den konkreten Fall überlassen bleibt. Was die gerichtliche Überprüfbarkeit anbelangt: das Gericht kann anhand konkreter Sachverhalte in vollem Umfang die richtige Handhabung des unbestimmten Gesetzesbegriffs nachprüfen.²⁾

1) so auch Ganßer BayVB1 1981, 715

2) h.M., vgl. u.a. Ganßer BayVB1 1981, 715 und oben S.109 Fußn. 1

Für die Bejahung einer objektiv erheblichen Beeinträchtigung des Versammlungsablaufs ist eine Vielzahl von Kriterien entscheidend, die sich - wie gesagt - anhand des konkreten Falls ergeben, zum Beispiel des Ausmaßes der Störung im Verhältnis zur Größe der Versammlung, der Art des störenden Verhaltens etc. So kann einerseits bereits eine kurze, aber in regelmäßigen Abständen wiederholte Lärmverursachung eine nicht zu große Versammlung zum Erliegen bringen, kann ferner schon eine einzelne Person mit technischen oder anderen Hilfsmitteln größere Versammlungsabläufe erheblich beeinträchtigen (Sprengkörperzündung etc.), können andererseits auch Störaktionen bei Großveranstaltungen in der Masse untergehen.

Kein Kriterium stellt der "Wert" einer Versammlung dar, denn darüber zu urteilen, liegt außerhalb staatlicher Befugnis. Es können nicht der (nicht-strafbare) Gegenstand einer Versammlung, die Wichtigkeit eines Versammlungsthemas gemessen am Allgemeininteresse oder Art und Gewicht des staatlichen Interesses an der Veranstaltung ein Entscheidungskriterium abgeben¹⁾. Andernfalls würde sich der Staat unzulässig zum Richter über Wert oder Unwert einer Versammlung machen. Einer grundsätzlichen staatlichen Neutralität werden zwar bisweilen in der Literatur Bedenken entgegengebracht;²⁾ die Schutzwürdigkeit einer Demonstration sei in Frage gestellt, wenn sie nur Unsinn

1) Art. 8 i.V.m. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG schützen alle Meinungsäußerungen in Versammlungen in gleichem Umfang,
str.; wie hier Drews/Wacke/Vogel/Martens, Bd. 2,
S. 73; a.A. Arzt JA 1982, 271

2) Arzt JA 1982, 271

beträfe. Gedacht werden kann dabei zum Beispiel an die Verbreitung von Thesen, die naturwissenschaftlich gesicherten Erkenntnissen widersprechen. Selbst wenn es sich jedoch evident um "Unsinn" handelt, darf die Schutzwürdigkeit solcher Versammlungen nicht in Frage gestellt werden, denn der Grundrechtsschutz ist nicht auf bestimmte Meinungsinhalte beschränkt. Wer sich für Themen begeistert, die einige oder sogar viele als unsinnig bezeichnen, möge es tun - ihn durch grobe Störungen daran zu hindern, hat niemand ein Recht.

2.1.5 Rechtfertigung der gröblichen Störung mit dem Recht auf zivilen Ungehorsam

Unfriedliche Aktionen und Verhaltensweisen werden von einigen wegen des "Rechts zum zivilen Ungehorsam" als legitim angesehen. Die Lehre vom zivilen Ungehorsam soll vor allem der Rechtfertigung kollektiver Rechtsbrüche dienen, kann aber auch als Rechtfertigung für den Rechtsbruch durch einzelne herangezogen werden - sei es für rechtswidrige Aktionen gegen den Staat und seine Institutionen, sei es gegen friedliche Mitbürger und Sammlungsteilnehmer. Da der zivile Ungehorsam gerade in letzter Zeit häufig als Rechtfertigungsgrund zitiert wird¹⁾ und die Unsicherheit darüber wächst, ob sich politisch motivierte rechtswidrige Handlungen damit rechtfertigen lassen, soll untersucht werden, ob unfriedliche Aktionen mit der Lehre vom zivilen Ungehorsam legitimiert werden können und einzelnen das Recht gibt, Versammlungen erheblich zu stören.

1) vgl. Kröger, S. 9, Isensee S. 23 ff.

Der zivile Ungehorsam wird als Widerstandsrecht angesehen, das Rechtsbrüche erlaubt, die sich gegen schwerwiegendes staatliches Unrecht richten.¹⁾ Dieses Selbsthilferecht, das sich einzelne oder eine Minderheit anmaßen in der Meinung, allein über staatliches Recht und Unrecht urteilen zu können, läßt sich jedoch weder auf Art. 5 GG noch auf Art. 8 GG oder 20 Abs. 4 GG stützen²⁾.

Wer durch grob störende Handlungen, die den Ablauf friedlicher Versammlungen erheblich beeinträchtigen und damit die Bürger in der rechtmäßigen Ausübung ihrer Versammlungsfreiheit behindern, auf staatliches Unrecht aufmerksam machen und mit einem individuellen Notwehrrecht rechtfertigen will, mißachtet in eklatanter Weise die Grundrechte anderer, das demokratische Mehrheitsprinzip und pervertiert die rechtsstaatlichen Grundsätze.

Solange die Institutionen des demokratischen Rechtsstaates noch funktionsfähig sind³⁾, gibt es kein Widerstandsrecht und sind die Mißachtungen von Rechtsnormen mißbilligenswerte Unrechtshandlungen. Insbesondere kann das Ziel, auf die eigene - "richtige" - Ansicht aufmerksam zu machen, nie die Grundrechtsverletzung anderer, insbesondere die Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit anderer, rechtfertigen. Somit können grob störende Handlungen nicht als zulässige Mittel zur Bewußtseins- und Meinungsbildung der Mitbürger angesehen werden und lassen sich in keinem Fall mit dem Recht auf zivilen Ungehorsam "legitimieren".

1) Kröger S. 9

2) ausführlich zur Problematik Scholz NJW 1983, 707; ferner u.a. Isensee, S. 23 ff.

3) was zweifellos in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist

2.2 Störender Teilnehmer: Antagonismus?

Die Tatbestandsvoraussetzung "störender Teilnehmer" im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bedarf wie die der "gröblichen Störung" differenzierter Betrachtung. So unproblematisch, wie es zunächst scheint, ist dieses Tatbestandsmerkmal nicht. In der Literatur wird zum Teil angezweifelt, ob Störer überhaupt Versammlungsteilnehmer sein können.¹⁾ Denkbar wäre, daß die Störereigenschaft notwendig die Teilnehmereigenschaft ausschließt. Ob Teilnehmer- und Störereigenschaft gleichzeitig vorliegen können, soll im folgenden geprüft werden.

Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG gehen dem Wortlaut nach davon aus, daß die bestehende Teilnehmereigenschaft nicht schon durch eine grobe Störungshandlung entfällt. Bedenken ergeben sich aber, wenn man die Kriterien für die Versammlungsteilnehmereigenschaft unter Zugrundelegung des Art. 8 GG näher untersucht.

2.2.1 Objektives Teilnahmemerkmale

Die Teilnahme Kriterien sind im Gesetz nicht ausdrücklich genannt, leiten sich aber aus dem Versammlungsbegriff des Art. 8 GG ab. Versammlung ist die Zusammenkunft mehrerer Personen zum Zweck der Meinungsbetätigung. Personen, die bewußt und willentlich an dieser Zusammenkunft partizipieren, sind Versammlungsteilnehmer. Zur Partizipation in

1) Broß DVBl 1981, 212

diesem Sinne gehören zwei Komponenten: das objektive Anwesendsein und das subjektive Teilhaben.¹⁾ Das Kriterium des objektiven Anwesendseins setzt räumliche Nähe zum Veranstaltungsgeschehen voraus, das heißt, der Teilnehmer muß sich in der Versammlungsmenge oder in deren unmittelbarer Nähe²⁾ aufhalten.

2.2.2 Subjektives Teilnahmemerkmale

Das objektive Merkmal reicht indes nicht aus, um die Teilnehmereigenschaft zu bejahen, denn es können sich zum Beispiel Kellner, Polizisten, Sanitäter oder Passanten in unmittelbarer Nähe der Versammlung oder in der Versammlung selbst befinden, ohne daß diese Personen Teilnehmer der Versammlung wären. Entsprechendes gilt für Personen, die sich aus bloßer Neugierde lediglich vergewissern wollen, was vorgeht. Ihnen kann nicht allein wegen ihrer räumlichen Nähe zur Versammlung die Teilnehmereigenschaft zugesprochen werden. Erforderlich ist vielmehr grundsätzlich noch die subjektive Teilhabe am Veranstaltungsgeschehen.

Dieses subjektive Element ist als erfüllt anzusehen, wenn sich eine Person am Veranstaltungsgeschehen engagiert, mitagiert oder lediglich zustimmend oder ablehnend oder auch bloß zur Information zuhört³⁾; das Zuhören darf dabei nicht zur zufällig bzw. ungewollt (wie zum Beispiel bei Polizisten, Sanitätern, Passanten) geschehen.

1) Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 18; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 25

2) das heißt am Rand der Versammlung

3) Ott, Kommentar zum VersG, § 1 Rn. 10

- a) Wille zur Meinungsbetätigung im Sinn des Art. 8
GG als wesentliches Element der subjektiven
Teilnahme

Wesentlicher Bestandteil der subjektiven Teilhabe ist der die Zusammenkommenden verbindende Wille zur Meinungsbetätigung. Subjektive Teilnahme erfordert einen inneren Grundkonsens in Bezug auf den Versammlungszweck. Wann dieser Grundkonsens entsteht, ist gleichgültig. Der Teilnehmer kann schon mit diesem Willen zur Versammlung gekommen sein oder sich zunächst (als Nichtteilnehmer) zur Versammlung hinzugesellen und dann diesen Willen entwickeln. Die Abhängigkeit der Teilnehmereigenschaft vom Vorliegen des Grundkonsenses wurde bisher wohl noch nicht in aller Schärfe gesehen; Ausführungen dazu fehlen in den Kommentierungen zum VersG.

Nach außen wird der Grundkonsens nicht immer ohne weiteres erkennbar. Bei Personen, die sich aktiv an der Veranstaltung beteiligen (mitdiskutieren, mitdemonstrieren), ohne sich dabei störend zu verhalten (sogenannte aktive Teilnahme), läßt sich die Teilhabe unproblematisch annehmen. Bei stillen Zuhörern ist die subjektive Teilnahme dagegen nicht leicht erkennbar (sogenannte passive Teilnahme). Da der Teilnahmewille hier in der Regel nicht durch Betätigung nach außen kundgemacht wird¹⁾, muß er bei den Personen vermutet werden, die erkennbar aus anderen als beruflichen Gründen in bzw. in der Nähe der Versamm-

1) anders bei zustimmenden Gesten wie Kopfnicken etc.

lung für eine gewisse Dauer anwesend sind.¹⁾ Es handelt sich um eine widerlegbare Vermutung zugunsten des Bürgers (pro libertate), da ihm der Schutz des Art. 8 GG zugute kommt. Diese Vermutung ist im übrigen unverzichtbar für die polizeiliche Praxis²⁾.

b) Ablehnendes Verhalten - Grundkonsens

Der erforderliche Grundkonsens wird nicht ohne weiteres durch ablehnendes Verhalten ausgeschlossen. Ablehnendes Verhalten wie zum Beispiel Kritik, Mißfallensäußerungen, Protest läßt folglich auch nicht in jedem Fall die Teilnehmereigenschaft entfallen. Herzog³⁾ führt zu Recht aus, daß der Versammlungsbegriff im Sinn des Art. 8 GG keine vollständige Kongruenz der von der Versammlungsleitung und den Teilnehmern jeweils verfolgten Zwecke erfordert. Broß⁴⁾ spricht ähnlich von einem "Minimum an Gemeinsamkeit", das zwischen dem Veranstalter und den Versammlungsteilnehmern notwendig sei, nach Ganßer⁵⁾ bedarf es keiner

-
- 1) bloß kurzes Verweilen (ein, zwei Minuten) reicht nicht; dann nur zufällig Vorbeikommender, der sich kurz orientiert, was hier geschieht.
 - 2) Wenn keine Vermutung, daß Teilnahme und für Polizei auch nicht erkennbar, ob Teilnahme, bestünde Unge-
wißheit über die Ermächtigungsgrundlage für polizeiliches Einschreiten (VersG oder PAG) und würde die Polizei vor unlösbare Einsatzprobleme stellen.
 - 3) in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 42 c aa
 - 4) DVBl 1981, 212, 213
 - 5) BayVB1 1981, 712

"Gemeinsamkeit der Inhalte". Entscheidend ist für die Bejahung des inneren Bandes, daß die Beteiligten ein Grundkonsens hinsichtlich des Zwecks verbindet, daß die Versammlung der Meinungsbetätigung dienen soll. Nicht notwendig ist dagegen die Übereinstimmung hinsichtlich der einzelnen Versammlungsthemen.

Besonders bedeutsam erscheint dies für Diskussionsversammlungen. Auf Diskussionsversammlungen geht es gerade um die Auseinandersetzung "unterschiedlicher Meinungen" zu bestimmten Themen, um Konfrontation. Die streitbare Auseinandersetzung gehört zum Wesen der Diskussionsversammlung. Bei Demonstrationen stellt zwar die kollektive Kundgabe den primären Versammlungszweck dar; das heißt aber nicht, daß sich jeder, um Teilnehmer an einer Demonstrationsversammlung zu sein, mit der Aussage des Veranstalters oder seiner Redner solidarisieren und so zu einer kollektiven Aussage beitragen mußte. Denn das von Art. 8 GG gewährleistete Teilnahmerecht garantiert Teilhabe an Versammlungen unabhängig davon, ob jemand bestimmte zustimmende oder ablehnende Verhaltensweisen an den Tag legt oder überhaupt neutral bleibt, wenn nur der Grundkonsens vorhanden ist.¹⁾

Weder führt also ablehnende Teilnahme automatisch zur Verneinung des Grundkonsens noch impliziert ablehnende Teilnahme eine Versamlungsstörung, sei es eine einfache, sei es eine grobe. Insbesondere sind konträre Meinungsäußerungen und Zwischenrufe im Rahmen einer Diskussionsversammlung grundsätzlich als üblich anzusehen. Erscheinen bestimmte Äußerungen anderen unangenehm und lästig, liegt deshalb noch keine Störung der Versamlungsordnung vor.

1) so auch Ganßer BayVB1 1981, 712; in der Regel aber Vermutung der Solidarisierung mit dem Versamlungszweck bei Demonstrationsversammlungen, s.o. S. 37 f.

c) Störendes Verhalten (Vereinbarkeit von Störer- und Teilnehmereigenschaft)

Fraglich ist, ob dann, wenn das ablehnende Verhalten eines Versammlungsteilnehmers ausnahmsweise zu einer Störung führt, nicht der Grundkonsens und damit die Teilnehmereigenschaft entfallen. Grundsätzlich ist jedoch kein Rückschluß vom störenden Verhalten auf den Mangel des Grundkonsens möglich.¹⁾ Dies ergibt eine nähere Betrachtung folgender Fälle:

- Das ablehnende Verhalten des Versammlungsteilnehmers bewirkt eine einfache Störung.
- Das ablehnende Verhalten des Versammlungsteilnehmers bewirkt eine grobe Störung.

Führt das ablehnende Verhalten eines Versammlungsteilnehmers zu einer "einfachen" Störung des Versammlungsablaufs, wird der ablehnende Teilnehmer zum Störer, dadurch jedoch nicht ohne weiteres zum Nichtteilnehmer. Das störende Verhalten läßt nicht notwendig den Grundkonsens entfallen, denn wer stört, kann trotzdem den für die subjektive Teilhabe erforderlichen Willen haben, daß es bei der Versammlung um Meinungsbetätigung gehen soll, dann zum Beispiel, wenn es ihm nicht auf die Störung der Versammlung ankommt, oder er sich der von ihm ausgelösten Störung nicht bewußt wird:

1) Das störende Verhalten ist auch kein Indiz für den Mangel des Grundkonsens, denn es muß zugunsten des Bürgers grundsätzlich vom Vorhandensein der inneren Bindung ausgegangen werden; s. auch unten S.138, 140

Ein engagierter Versammlungsteilnehmer provoziert in der Hitze des Gefechts unbewußt oder ungewollt andere Versammlungsteilnehmer und stört dadurch die Versammlungsordnung.

Bewirkt das ablehnende Verhalten - etwa eine provokative Meinungsäußerung - eine einfache Versamlungsstörung, kann der Versamlungsleiter diesem durch Weisungen entgegenwirken, §§ 10, 18 Abs. 1, 19 Abs. 2 VersG. Ein Ausschluß einfacher Störer kommt nicht in Betracht, da die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG nicht einschlägig sind und ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht (zum Beispiel auf Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG i.V.m. § 29 Abs. 1 Nr. 4 Vers) ausscheidet; andernfalls würden die speziellen versammlungsgesetzlichen Bestimmungen (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG) umgangen.¹⁾ Die Weisung darf deshalb auch nicht dahingehend lauten, die Versammlung zu verlassen, kann aber zum Beispiel auf Unterlassung der Provokation gerichtet sein. In Fällen leichterer Versamlungsstörungen können Bußgelder verhängt werden, wenn der Störer trotz wiederholter Zurechtweisung des Versamlungsleiters sein störendes Verhalten nicht abstellt, § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG.²⁾

Stört jemand "gröblich" die Versamlungsordnung, das heißt beeinträchtigt er den Versamlungsablauf erheblich, kann bei ihm in der Regel schwerlich subjektive Teilhabe angenommen werden. Daß sein Verhalten den Versamlungsablauf in Frage stellt, wird der grob Störende meist erkennen. Es geht ihm dann nicht (mehr) darum, daß die Versammlung

1) s.u. S. 180 ff.

2) da die Vorschrift auch einfache Störungen erfaßt, s.o. S. 121 Fußn. 1

der Meinungsbetätigung dienen soll. Dem grob Störenden fehlt grundsätzlich der erforderliche Grundkonsens und damit die Teilnehmereigenschaft. Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG, die auf den gröblich störenden "Teilnehmer" abstellen, enthalten insoweit eine widersprüchliche Formulierung.

Die Annahme, der gröblich Störende sei sich der Wirkung seines Verhaltens nicht bewußt und besitze weiterhin den Willen zur Meinungsbetätigung, ist denkbar - zumal die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG nicht die Absicht einer gröblichen Störung voraussetzen -, kommt aber wohl kaum in der Praxis vor. In diesem Ausnahmefall besäße der grob Störende weiterhin den Grundkonsens und wäre weiterhin "Versammlungsteilnehmer", die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG würden also terminologisch zutreffen:

Ein Diskussionsteilnehmer zieht das Gespräch an sich und bemerkt nicht, daß er dadurch die Diskussion zum Erliegen bringt.

Daß mit den §§ 18 Abs.3, 19 Abs. 4 VersG der Gesetzgeber nur diesen letzteren, selteneren Fall¹⁾ regeln wollte, erscheint unwahrscheinlich. Vielmehr ist davon auszugehen, daß die genannten Vorschriften auch diejenigen Personen erfassen wollen, die zunächst Versammlungsteilnehmer gewesen sind, dann aber bewußt gröblich stören und ihre Teilnehmereigenschaft im selben Augenblick verlieren, also "ehemalige" Versammlungsteilnehmer, bei denen sich das innere, sie mit den anderen Teilnehmern verbindende Band gelöst hat. Die Gleichbehandlung der gröblich störenden

1) grob Störender bleibt Versammlungsteilnehmer

Teilnehmer mit den "ehemaligen" gröblich störenden Teilnehmern ist nicht nur im Hinblick auf die Häufigkeit solcher Fälle "ehemaliger" Versammlungsteilnehmer gerechtfertigt, sondern insbesondere auch deshalb, weil der innere Wandel - der Verlust des Grundkonsens - sich äußerlich praktisch kaum feststellen läßt und - wie dargelegt - von einem grob störenden Verhalten nicht ohne weiteres auf das Fehlen des inneren Grundkonsens geschlossen werden kann.¹⁾

Etwas anderes gilt für den Fall der von vornherein bestehenden Störungsabsicht.²⁾ Es gibt Personen, deren einziges Ziel die Störung von (gegnerischen) Versammlungen ist. Solche Fälle sind heute leider Realität. Sie betreffen meist militante Demonstranten bzw. "Pseudodemonstranten". Diesen Personen fehlt der Teilnehmerstatus von vornherein. Das polizeiliche Vorgehen richtet sich in diesem Fall nicht nach den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG, sondern nach § 2 Abs. 2 VersG oder nach allgemeinem Polizeirecht,³⁾ denn die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG setzen mindestens die "ehemalige" Teilnehmereigenschaft des auszuschließenden Störers voraus.⁴⁾ Die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts statt des VersG wird später noch ausführlich behandelt.⁵⁾

1) a.A. wohl Hoffmann StukVerw 1967, 263

2) sofern diese erkennbar wird;

3) zum Beispiel Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG; zur Frage, ob § 2 Abs. 2 VersG Ermächtigungsnorm ist, s.u. S. 175 ff.;

4) s.o. S. 135

5) s.u. S. 180 ff.

Personen, die nicht nur mit ablehnender Einstellung, sondern von vornherein mit Störungsabsicht die Versammlung besuchen, haben sich nie in den Grundkonsens eingereiht. Das ständige Fehlen dieses die Versammlungsteilnehmer charakterisierenden, sie untereinander verbindenden Grundkonsenses der von vornherein vorhandene Wille zur Destruktion, führt notwendig zur Verneinung der subjektiven Teilhabe und damit der Teilnehmereigenschaft der betreffenden Personen.

Ganßer meint¹⁾, der Begriff der Teilnahme knüpfe - wie es für eine Regelung des Polizeirechts notwendig sei - an objektiv erkennbare Kriterien an und Teilnehmer sei jeder, der sich im Kreis der Versammelten räumlich aufhalte und sich dort erkennbar aufhalten und Anteil nehmen w o l l e . Entscheidend ist auch nach Ganßers Formulierung, ob der Betreffende "Anteil nehmen w i l l ". Ihm ist zuzustimmen, daß die Polizei vom erkennbaren äußeren Erscheinungsbild ausgehen muß, also mindestens von der räumlichen Nähe der betreffenden Person zur Versammlung und von weiteren erkennbaren Kriterien, die auf das Vorhandensein bzw. Fehlen des Teilnahmewillens schließen lassen. Dies ändert freilich nichts an der Tatsache, daß der nötige Grundkonsens bei von vornherein bestehender Störungsabsicht niemals vorhanden war, egal ob hier Erkennbarkeit gegeben ist oder nicht. Läßt sich die von vornherein bestehende Störungsabsicht nicht anhand objektiv erkennbarer Kriterien feststellen, spricht jedoch für den in bzw. am Rand der Versammlung Verweilenden eine "widerlegbare"

1) BayVB1 1981, 713.

Vermutung für einen vorhandenen inneren Grundkonsens (Vermutung zugunsten des Bürgers).¹⁾ Die polizeiliche Praxis erfordert diese Vermutung.

Es gibt durchaus objektive Anhaltspunkte, die auf eine von vornherein bestehende Störungsabsicht schließen lassen.²⁾ Eine von vornherein vorhandene Störungsabsicht ist zum Beispiel offenkundig bei Einzelpersonen oder Gruppen, die es sich bekanntermaßen - etwa aufgrund eigener Werbung - zum Ziel gesetzt haben, Versammlungsabläufe zu stören; es gibt Personen, die von Ort zu Ort reisen, um bei jeder sich bietenden Gelegenheit Versammlungsstörungen zu verursachen. Offenkundig ist die bloße Störungsabsicht ferner auch bei Personen, die Angriffswerkzeuge wie Ketten, Stöcke, Beile, Flaschen etc. zur Versammlung mitbringen. Daraus läßt sich die Störungsabsicht der betreffenden Personen ableiten, denn wie die Beispiele aus der Vergangenheit beweisen (Gorleben, Frankfurter Flughafen u.a.), werden solche Werkzeuge tatsächlich als Störmittel eingesetzt.³⁾ Mit ihrer Hilfe sollen vielfach fried-

1) pro libertate, da dem Betreffenden der Schutz des Art. 8 GG zugute kommt; siehe auch oben S.133 Fußn. 1

2) ebenso wie es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, daß der Teilnahmewille aus anderen Gründen fehlt;

3) Es handelt sich keineswegs nur um Verteidigungsmittel, um sogenannte Passivbewaffnung; vgl. auch OVG Münster vom 10.06.1981, DVBl 1982, 653 ff.: Das Mitführen von Sachen wie Beile, Wagenheber, Kreuzschlüssel, Feuerlöscher etc. begründe den Verdacht einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, der die Sicherstellung der Sachen rechtfertige; a.A. Schwabe, DVBl 1982, 655 ff.;

lich konzipierte Versammlungen in unfriedliche umfunktio-
niert werden. Bisweilen treten mit derartigen Werkzeugen
ausgerüstete organisierte Störtrupps auf.¹⁾ Friedlich ge-
sinnnte Personen bedürfen einer solchen Ausrüstung nicht.²⁾
Auch die Vermummung kann für die Vollzugspolizei Indika-
tor für eine unfriedliche Haltung sein.³⁾

Allerdings ist bei der Vermummung eine differenzierende
Betrachtungsweise geboten. Die Vermummung kann Kennzeichen
einer unfriedlichen Haltung sein, wenn sich aus den Umstän-
den des Einzelfalls ergibt, daß die Unkenntlichmachung
die Begehung von Gewalttätigkeiten oder sonstigen Rechts-
brüchen aus der Anonymität heraus ermöglichen soll. Die
Vermummung kann aber auch ein legitimes Mittel der Mei-
nungsäußerung sein.⁴⁾ Wenngleich dieser Fall heute selte-
ner ist, darf er nicht unberücksichtigt bleiben. Versamm-
lungsteilnehmer können demnach trotz Vermummung eine
friedliche Gesinnung haben.⁵⁾

-
- 1) früher von der DKP eingesetzte, beliebte Störmittel
zur Sprengung von Wahlveranstaltungen
 - 2) vgl. auch Urt. des Verwaltungsgerichts Minden vom
3.05.1983 - 4 K 120/82 - (n.v.): Es bedürfe der Ge-
genstände (Schutzhelme, Schals, Masken) nicht, wenn
Demonstranten das Grundrecht der Versammlungsfrei-
heit ausüben wollten.
 - 3) Blumenwitz S. 141, 142
 - 4) vgl. Beispiele bei OHE, Kommentar zum VersG, Einf. Rn. 33
 - 5) Auch Herzog differenziert in Maunz-Dürig, Art. 8
Rn. 61.
Die Einführung eines generellen Vermummungsverbots
ist daher abzulehnen. Vgl. dazu Rupert Scholz NJW
1983, 711, der ein gesetzliches Vermummungsverbot
für dringlich hält, der aber ebenfalls von der Not-
wendigkeit ausgeht, Ausnahmeregelungen festzulegen.
Rasch DVBl 1984, 240 hält die Ablehnung eines allge-
meinen Vermummungsverbots durch OHE, Kommentar zum
VersG, Einf. Rn. 33, für nicht in allen Punkten
überzeugend.

Personen, die von vornherein äußerlich erkennbar bloße Störungsabsicht haben, nur wegen ihres willentlichen, räumlichen Aufenthalts in der Versammlung als Versammlungsteilnehmer zu qualifizieren, würde dem Normzweck des Art. 8 Abs. 1 GG widersprechen.

2.2.3 Ergebnis

Zusammenfassend läßt sich die neuerdings aufgeworfene Frage, ob Störer Versammlungsteilnehmer sein können, folgendermaßen beantworten:

Ob ein in oder am Rand der Versammlung anwesender Störer die Teilnehmereigenschaft besitzt, ist von seiner subjektiven Teilhabe abhängig, die einen ihn mit den anderen Versammlungsteilnehmern verbindenden Grundkonsens voraussetzt. Ob dieser Grundkonsens (noch) vorliegt, ist äußerlich nicht immer erkennbar. Im Zweifel muß zugunsten des Bürgers vom Vorliegen des Grundkonsenses ausgegangen werden.¹⁾ Es gibt aber Fälle, in denen das Fehlen des Grundkonsens offenkundig und damit die Verneinung der Teilnehmereigenschaft ohne weiteres möglich ist. Praktische Auswirkung hat diese Feststellung insofern, als auf Personen, die nie Versammlungsteilnehmer gewesen sind, das allgemeine Polizeirecht²⁾ statt der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG Anwendung findet.³⁾

1) Störendes Verhalten ist nicht indiziell für das Fehlen des Grundkonsens;

2) bzw. § 2 Abs. 2 VersG (str., ob Ermächtigungsnorm, s.u. S.175 ff.)

3) s.u. S. 180 ff.

3. Rechtliche Konsequenzen

Liegen die im 4. Abschnitt unter I.2 dargelegten Tatbestandsvoraussetzungen vor, geht es auf der Rechtsfolge-seite darum, ob die Polizei einen Ausschluß verfügen kann. Diese nicht immer einfache Entscheidung müssen die polizeilichen Einsatzkräfte von Fall zu Fall treffen.

3.1 Ermessensvorschriften

Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG räumen der Polizei Entschlußermessen¹⁾ ein - es handelt sich um K a n n - bestimmungen, die der Polizei die Wahl lassen, ob sie einschreiten will oder nicht.

3.1.1 Zulässigkeit im Bereich des Versammlungsrechts

Gegen diese Ermessenseinräumung bestehen verfassungsrechtlich keine Bedenken. Es ist weitgehend anerkannt, daß die Ermessenseinräumung im Interesse einer möglichst sachnahen, einzelfallgerechten Entscheidung grundsätzlich zulässig²⁾ ist. Das trifft für den Bereich des polizeili-

1) i.S.d. Rechtsfolgeermessens (h.M.), das heißt der Unbestimmtheit der Rechtsfolge, nicht eines Begriffs.

2) Klein DÖV 1964, 660 m.w.N.; BVerfGE, 9, 148 f., BVerwGE 11, 96 f.; Dietel DVBl 1969, 569; König, BayVBl 1984, 95: "Der Ermessenssatz ist nicht rechtsstaatsfeindlich, er ist im Gegenteil rechtsstaatsfreundlich."

chen Einschreitens bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel ebenso zu; das Ermessen gewährleistet hier, daß im Einzelfall der verfassungsrechtliche Stellenwert des Versammlungsrechts hinreichend Berücksichtigung finden kann.

Trotz Verwendung des unbestimmten Begriffs der "gröblichen Störung" genügt die Umschreibung der Eingriffsvoraussetzungen in den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG den rechtsstaatlichen Erfordernissen, da sich der unbestimmte Rechtsbegriff mit Hilfe von Rechtsprechung und Praxis hinreichend konkretisieren läßt.¹⁾

3.1.2 Ermessensreduzierung auf Null wegen polizeilicher Schutzpflicht bei Versammlungen

Ob und inwieweit die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG der Polizei nicht nur kraft Gesetzeswortlaut, sondern tatsächlich ein Entschließungsermessen gewähren, bedarf eingehender Prüfung, denn oft eröffnen in der Eingriffsverwaltung Kannbestimmungen nur scheinbar ein Ermessen.²⁾

Das beruht auf dem Einfluß des die einfachgesetzlichen Normen überwölbenden Verfassungsrechts. Die bei Anwendung der einfachgesetzlichen Normen zu berücksichtigenden verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen führen nicht selten zu einer Ermessenseinengung bzw. Ermessensreduzierung auf Null. Fraglich ist, ob wegen des Bestehens einer

1) vgl. auch Merten MDR 1968, 624, 625

2) Dietel DVBl 1969, 570; Hobbeling S. 141

polizeilichen Schutzpflicht zugunsten der Versammlung die Polizei überhaupt noch einen Ermessensspielraum bei gröblichen Störungen besitzt.

Nach dem heutigen Staats- und Grundrechtsverständnis hat der Staat unstreitig auch eine Schutzfunktion¹⁾; er hat dafür zu sorgen, daß die Bürger die ihnen durch die Grundrechte eingeräumten Freiheiten ungehindert ausüben können. Dies gilt für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit umso mehr, als die Versammlungsfreiheit konstitutives Element der Demokratie und ihr Schutz demnach zur Existenzerhaltung unseres demokratischen Rechtsstaates unabdingbar ist.

Aus den genannten Gründen kann die Bejahung einer polizeilichen Schutzpflicht zugunsten öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel nicht in Zweifel gezogen werden.²⁾ Aus dieser Schutzpflicht folgt aber keineswegs in jedem Fall eine Eingriffspflicht der Polizei gegen grobe Versammlungsstörer. Dafür könnte zwar speziell bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel sprechen, daß nur die Polizei eine Ausschlußbefugnis besitzt, nicht der Versammlungsleiter³⁾. Aber das der Polizei eingeräumte Er-

1) Rupperecht, S. 56: Aus dem grundrechtlichen Wertsystem ergeben sich verfassungsrechtliche Schutzpflichten. Zu der allgemeinen, vielfach erörterten Frage des Anspruchs auf polizeiliches Einschreiten vgl. z.B. Wolff-Bachof, § 125 IV b) Rn. 39, 40 m.w.N.; Scholler/Broß S. 57 ff.; Drews/Wacke/Vogel/Martens Bd. 1, S. 169 ff.; BVerwGE 11, 97; BVerfGE 46, 164.

2) so auch BayVGh vom 16.02.1979, BayVB1 1979, 631; Ganßer BayVB1 1981, 715; Ott, Kommentar zum VersG, Einf. Rn. 20

3) Ott, Kommentar zum VersG, § 19 Rn. 6; Potrykus § 18, 4.; Ganßer BayVB1 1981, 715; Dietel/Gintzel § 18 Rn. 38

schließungsermessen hat gerade den Sinn, eine differenzierte Abwägung aller Einzelfallkriterien zu ermöglichen und so die Voraussetzung für eine sachnahe, einzelfallgerechte Entscheidung zu schaffen. Dieser Normzweck würde unterlaufen, wollte man eine unbedingte Pflicht der Polizei zum Erlaß von Ausschlußverfügungen bei gröblicher Versammlungsstörung annehmen.¹⁾

3.2 Güterabwägung im Rahmen des Ausschlußermessens

Ob die Polizei gegen den grob Störenden einschreitet oder nicht, hängt entscheidend von dem Ergebnis der Abwägung der miteinander kollidierenden beeinträchtigten bzw. gefährdeten Rechte ab. Wird der Versammlungsablauf erheblich beeinträchtigt und erfordert das mit Rücksicht auf die Rechte der nicht-störenden Versammlungsteilnehmer an sich den Ausschluß des Störers, würden jedoch weitere Rechtsgüter bei polizeilichem Einschreiten gefährdet - Personen- und/oder Sachgüter nicht-störender Versammlungsteilnehmer, Dritter oder der einschreitenden polizeilichen Einsatzkräfte mit Schaden bedroht - bedarf es einer Abwägung für die Entscheidung, welches der Rechtsgüter im konkreten Fall vorrangig zu schützen ist. Die Gefahr unkontrollierter Exzesse infolge polizeilichen Einschreitens darf - wie die Praxis zeigt - nicht unterschätzt werden. Eine polizeiliche Ausschlußverfügung kann Gewalttätigkeiten des Störers und/oder seiner Gefolgschaft provozieren, die erst recht zu einer Beschädigung von Personen- und/oder Sachgütern der Versammlungsteilnehmer,

1) wohl a.A. Dietel/Gintzel § 18 Rn. 37

Dritter oder der polizeilichen Einsatzkräfte führen können, der Erlaß einer Ausschlußverfügung kann auch Aggressionen friedlicher Versammlungsteilnehmer gegenüber dem Störer hervorrufen oder aber gegenüber der eingreifenden Polizei, unter Umständen sogar mit der möglichen Folge, daß sich die friedliche Versammlung in eine unfriedliche verwandelt. Die Prognose über Ausschreitungen und die Solidarisierung mit den unfriedlichen Störern sind bei der Güterabwägung zu beachtende wichtige Komponenten.

Die Güterabwägung ist für die Praxis zwar nicht einfach zu handhaben; hier bedarf es in der Regel schneller, praktikabler Lösungen.

Der Gesetzgeber hat aber im Interesse polizeilicher Flexibilität der Güterabwägung im Rahmen der Ermessensausübung den Vorzug eingeräumt. Daher ist es nötig, sich auf Inhalt und Grenzen der Abwägung zu besinnen.

3.2.1 Theoretischer Lösungsansatz

Dogmatisch ist die Güterabwägung dem Verhältnismäßigkeitsprinzip zuzuordnen als Unterfall des Übermaßverbots.¹⁾

1) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 87, § 15 Rn. 46; Dietel DVBl 1969, 569 ff.. Verfassungsrechtliche Statuierung des Verhältnismäßigkeitsprinzips strittig: Im Rechtsstaatsprinzip (zum Beispiel BVerfGE 19, 348, 349; Gentz, NJW 1969, 1601); in Art. 19 Abs. 2 GG (BGH vom 17.10.1955, DÖV 1955, 729); in der "dirigistischen Verfassung" (Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 61 ff.); im Übermaßverbot treffen sich die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (so Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 21).

Wenn auch im Ermessensbereich vieles strittig ist, besteht doch weitgehend Einigkeit, daß das mit Verfassungsrang ausgestattete Übermaßverbot eine wesentliche Schranke für die Ermessensausübung bildet.¹⁾ Hier stellt sich weniger die Aufgabe, die umfassende Dogmatik dieses Verbots darzulegen, als vielmehr es als anerkannte Ermessensschranke zu akzeptieren und seine Auswirkungen auf die versammlungsspezifischen Maßnahmen im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG festzustellen. Die Abwägung als Ausfluß des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist unter der Prämisse vorzunehmen, daß der Ausschluß nicht mit solchen Nachteilen verbunden sein darf, die zu dem angestrebten Erfolg außer Verhältnis stehen;²⁾ es geht darum, unverhältnismäßig schwere Eingriffe in das eine oder andere berührte Recht zu vermeiden.

3.2.2 Abstrakte und/oder konkrete Abwägung bei Grundrechtskollisionen, behandelt anhand einer versammlungsspezifischen Situation

Denkbar ist, die abstrakte oder die konkrete Abwägung oder beide Abwägungsarten kombiniert anzuwenden. Dietel hat zur Güterabwägung bei der Kommentierung zu § 15 Abs. 1, 2 VersG Näheres ausgeführt³⁾. Die Güterabwägung gestaltet

1) Dietel DVBl 1969, 570; BVerfGE 16, 201/2 u.a.; a.A. Czermak DÖV 1966, 750 ff., der die herkömmlichen Ermessensbildungen ablehnt.

2) Hobbeling S. 139; Dietel/Gintzel § 1 Rn. 87

3) Dietel/Gintzel § 15 Rn. 40 ff.

sich bei § 15 VersG angesichts der vielfältigen möglichen Kollisionssituationen, die unter den Begriff der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung fallen können, besonders schwierig.

Nach Dietel¹⁾ habe zunächst die *a b s t r a k t e* Abwägung die Wertigkeit der berührten bzw. gefährdeten Rechtsgüter - welche das sind, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab - festzustellen. Die Entscheidung sei zugunsten des objektiv wertvolleren Rechts zu fällen. Bei Gleichwertigkeit der Rechtsgüter habe eine konkrete Abwägung nach dem Grad der Beeinträchtigung zu fragen; im Rahmen der konkreten Abwägung sei ein Ausgleich im Sinne des Prinzips der praktischen Konkordanz zu finden.²⁾ Das gelte zum Beispiel für die Versammlungsfreiheit und die Bewegungsfreiheit im Sinn der Leichtigkeit des Verkehrs, die gleichwertige Grundrechte darstellten. Hier entscheide erst die Abwägung im Einzelfall, welches Grundrecht zu schützen sei, wenn Kollisionen auftreten.

Ob diese Ausführungen zur Ausübung des Entschließungsermessens im Rahmen des § 15 VersG auf die Ermessensausübung bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG übertragen werden sollten, ist überdenkenswert. Problematisch erscheint freilich - abgesehen davon, daß bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG andere Fallkonstellationen vorliegen³⁾ - die "abstrakte", das heißt unabhängig von einer konkreten Fallkonstellation erfolgende Bestimmung der Wertigkeit der betroffenen Rechte und die Lösung der Güterkollisionen durch die vorgeschlagene Abstufung der abstrakten und konkreten

1) Dietel/Gintzel § 15 Rn. 40 ff.; DVBl 1969, 569 ff.

2) Dietel/Gintzel § 15 Rn. 46

3) nämlich vornehmlich Grundrechtskollisionen

Prüfung¹⁾. Eine entsprechende Anwendung der Zweistufentheorie (abstrakte/konkrete Prüfung) in Anlehnung an das zur Bestimmung der allgemeinen Gesetze im Sinn des Art. 5 Abs. 2 GG entwickelte Modell²⁾ ist problematisch in Bezug auf die auf der ersten Stufe vorzunehmende abstrakte Abwägung wegen der schwierigen Findung von festen Wertmaßstäben - jedenfalls soweit es um Grundrechtskollisionen geht. Die bei Anwendung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG möglicherweise kollidierenden Rechte wie Leben, Gesundheit, Eigentum, Versammlungsfreiheit zählen zu den grundrechtlichen Gewährleistungen, über deren abstrakte rangmäßige Zuordnung die Verfassung selbst ausdrücklich wenig besagt. Fest steht kraft Verfassung nur ein absolut höchster Wert: die menschliche Würde.

Die Verfassung erhebt die menschliche Würde - darüber besteht Einigkeit - durch die Voranstellung des Art. 1 GG und insbesondere durch die Bestimmung in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG zum obersten Verfassungswert.³⁾ Auch im polizeilichen Einsatz ist sie nicht einschränkbar und muß von der staatlichen Gewalt geschützt werden.⁴⁾ Für die herausragende Stellung des Art. 1 GG erbringt ferner auch die Unantastbarkeitsregelung in Art. 79 Abs. 3 GG den Beweis. Dementsprechend spricht Dietel⁵⁾ von der absoluten Vorrangigkeit der personalen Freiheit, das heißt der Fähig-

1) konkrete Wertfeststellung: gemeint ist an Kriterien des Einzelfalls ausgerichtete Beurteilung

2) BVerfGE 7, 198 ff.

3) BVerfGE 27, 6

4) Rupprecht S. 57

5) Dietel/Gintzel § 15 Rn. 48; DVBl 1969, 575

keit zur inneren personalen Selbstbestimmung, und der personalen Gleichheit, das heißt der Gleichstellung als Rechtsperson mit anderen Rechtspersonen, als Ableitungen aus dem "obersten Grundwert" der Verfassungsordnung, der "menschlichen Würde" im Sinn des Art. 1 GG. Den Ausführungen über die absolute Vorrangigkeit der personalen Freiheit und Gleichheit kann gefolgt werden, denn die Verhinderung dieser Freiheiten würde den unantastbaren obersten Grundwert der menschlichen Würde vernichten. - Anders verhält es sich dagegen bei der abstrakten Bestimmung der Wertigkeit der Freiheitsrechte im Außenbereich, der Handlungsfreiheitsrechte. Ihre Wertigkeit soll nach Dietel aus der weiteren und näheren Zuordnung zum obersten Grundwert der Verfassung, der personalen Würde, folgen.¹⁾ Diese Zuordnung soll dazu führen, daß zum Beispiel die Rechtsgüter der Gesundheit und des Lebens gegenüber dem Versammlungsrecht immer den Vorrang einnehmen, weil sie der personalen Würde "näher" zugeordnet seien, ferner die Gesundheit der Bewegungsfreiheit und die Bewegungsfreiheit der allgemeinen Handlungsfreiheit vorgingen.²⁾

Eine abstrakte Skala bezüglich der Wertigkeit der Handlungsfreiheitsgrundrechte kann aber nur schwer aufgestellt werden. Jedes Grundrecht ist objektiver Bestandteil der Rechtsordnung und zugleich subjektives Freiheitsrecht des einzelnen. Die mit Doppelcharakter ausgestatteten Handlungsfreiheits-Grundrechte sichern alle den in Art. 1 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsatz der personalen Würde, jedes Grund-

1) DVBl 1969, 575; Dietel/Gintzel 15 Rn. 50

2) Dietel/Gintzel § 15 Rn. 50

recht dient der Verwirklichung der menschlichen Würde. Dieser lassen sich alle Grundrechte zuordnen; eine abstrakte nähere oder entferntere Zuordnung kann mangels verbindlicher Abgrenzungskriterien nur willkürlich erfolgen.¹⁾ Ebenso wenig wie zum Beispiel das Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit immer als gegenüber dem Versammlungsrecht vorrangig bezeichnet werden kann, ist es richtig, das Versammlungsrecht wegen seiner besonderen, der Allgemeinheit dienenden Funktion²⁾ im Zweifel gegenüber anderen Grundrechten (zum Beispiel der Gesundheit, der Bewegungsfreiheit) als generell vorzugswürdig zu betrachten. Die Gemeinschaft steht nicht im Sinne einer Höherrangigkeit über dem Individuum. Mit Recht wird zwar der Versammlungsfreiheit eine herausragende Stellung eingeräumt, da sie eine wichtige Voraussetzung für die demokratisch notwendige öffentliche Meinungsbildung darstellt. Aber ein solches gemeinschaftsrelevantes Recht muß nicht immer vorrangig sein gegenüber Individualrechten (zum Beispiel auf Gesundheit, auf Bewegungsfreiheit). Auch wenn Art. 8 GG wie Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG konstitutiv für die Demokratie ist, erscheint es insbesondere deshalb falsch, daraus für dieses Grundrecht eine absolute Vorrangigkeit gegenüber anderen Grundrechten abzuleiten, weil alle Grundrechte letztlich die Rechtsstaatlichkeit sichern und damit ein Prinzip, das in unserer Verfassung genauso verankert ist wie das demokratische Prinzip, Art. 20 Abs. 1 GG. Eine unterschiedliche Gewichtung von die Demokratie ermöglichenden und sichernden Grundrechten und den übrigen, den Rechtsstaat konstituierenden Grundrechten wäre

1) Ausnahme: beim Rechtsgut Leben, s.u. S. 156 f.

2) als konstitutives Element der Demokratie

nur bei eindeutig fehlender Gleichwertigkeit der demokratischen Elemente einerseits und der rechtsstaatlichen Elemente andererseits denkbar. Eine verfassungsrechtliche Vorzugstendenz läßt sich insoweit jedoch nicht erkennen. Auch der Ansicht Dürigs¹⁾, man müsse zur Lösung von Grundrechtsantimonien die Faustregel aufstellen "Personenwert geht vor Sachwert", kann nicht für jeden Fall gefolgt werden.

Der Lösung, die Wertigkeit der Grundrechte im Verhältnis zueinander aus den unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Schrankenbestimmungen abzuleiten, ist mit vorsichtiger Skepsis zu begegnen; so können beispielsweise auch Grundrechte, die gleiche oder ähnliche Schrankenbestimmungen haben, kollidieren. Ferner hat Bettermann²⁾ dem Grundgesetz zu Recht attestiert, es habe kein Schranken-system errichtet, sondern einen Schrankenwirrwarr angerichtet. Auch nach Rupp³⁾ hat sich die Schrankendifferenzierung als wenig förderlich erwiesen. Da ihre richtige Erfassung äußerst schwierig ist, haben die unterschiedlichen Schranken wohl selbst nur geringen Aussagewert bezüglich des Stellenwerts der einzelnen Grundrechte im Verhältnis zueinander.

Die Schwierigkeit der Aufstellung einer abstrakten Wertskala bezüglich der Grundrechte⁴⁾ legt die Überlegung nahe, ob auf eine abstrakte Güterabwägung überhaupt verzichtet werden sollte und nur eine Abwägung in concreto

1) S. 84

2) S. 3

3) AÖR Bd. 92 (1967) S. 216

4) Obwohl es in der Literatur hierzu zahlreiche Abhandlungen gibt, vgl. zum Beispiel Schneider, Bethge, v.Hippel m.w.N., wurde das Problem bisher noch nicht befriedigend gelöst.

vorgenommen werden sollte. Nach Drews/Wacke/Vogel/Martens¹⁾ habe zum Beispiel der Gesetzgeber die abstrakte Zuordnung in § 15 VersG schon selbst vorgenommen, so daß nach ihrer Ansicht nur mehr für eine konkrete Güterabwägung Raum bleibe. Diese Meinung könnte sinngemäß für die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG gelten. Die Festlegung, daß polizeilich nur bei "gröblicher" Störung eingegriffen werden soll, beruht auf einer vom Gesetzgeber vorgenommenen Abwägung auf der Tatbestandsseite. Was jedoch die Rechtsfolgen­seite angeht, wurde jede weitere Abwägung bewußt der Verwaltung überlassen; durch das "kann" hat der Gesetzgeber gerade offengelassen, ob bei erfülltem Tatbestand eine bestimmte, staatliche Maßnahme vorgenommen werden soll. Eine irgendwie geartete Abwägung seitens des Gesetzgebers auf der Rechtsfolgen­seite liegt daher nicht vor.²⁾

Für die konkrete Abwägung spricht, daß selbst die subtilste Wertrangtheorie letztlich eine gewisse Unsicherheit, die den bei der Ermessensausübung entstehenden Wertungsfragen wesensgemäß anhaftet, nicht auszugleichen vermag. Eine konkrete Abwägung, die jeweils auf die Einzelumstände abstellt, gibt genügend verlässliche Beurteilungskriterien und führt allein zu einzelfallgerechten Ergebnissen.³⁾

1) Gefahrenabwehr, Bd. 2, S. 73

2) Das gilt im übrigen auch für § 15 VersG.

3) Dürfte der Ansicht Czermaks nahekommen, DÖV 1966, 753: "Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die zur konkreten Fallentscheidung berufene Behörde allein darauf Bedacht zu nehmen, die Besonderheiten des Einzelfalls zu erkennen ... und so die ihnen angemessenste, beste, das heißt richtige unter den gesetzlich vorgesehenen Handlungsweisen zu wählen."

Auch Eike v. Hippel¹⁾ bejaht die Maßgeblichkeit von Einzelumständen bei der Güterabwägung, hält aber die Aufstellung einer abstrakten Rangordnung der verschiedenen Rechtsgüter für nötig, wobei die Rangordnung sich an typischen Fallgruppen zu orientieren habe und nicht schematisch vorgenommen werden dürfe. Indem er eine Ausrichtung der abstrakten Abwägung an konkreten Fallvarianten fordert, vermischt er die abstrakte und die konkrete Abwägung. Ebenso schlägt Ossenbühl²⁾ vor, daß der Einzelfallanwendung von Grundrechten methodisch eine abstrahierende und generalisierende Fallgruppenbildung vorzuschalten sei, die in topisch-dialektischer Manier bestimmte Konfliktsituationen losgelöst vom konkreten Einzelfall abzuklären suche. "Auf diese Weise schieben sich zwischen die hoch abstrahierende Grundrechtsgarantie und harten Einzelfall konkretisierende, aber noch abstrakt formulierte falltypische Entscheidungsmuster, die geeignet sind, den Vorgang der Grundrechtsanwendung zu rationalisieren."

Gegen diesen Vorschlag wird eingewandt, die Konsequenz sei, daß es genau besehen nicht mehr zu einer Güterabwägung, sondern zu einer gegenseitigen Abwägung des Verhaltens zweier Personen, zu Interessenabwägung komme.³⁾

1) S. 12

2) Der Staat, Bd. 10 (1971), S. 80

3) Bethge S. 275 m.w.N. Zu den allgemeinen Fragen der Güterabwägung vgl. auch zum Beispiel Herzog in Maunz-Dürig, Art. 5 Rn. 258 ff.; Schneider, insbesondere S. 153 ff.; v.Hippel; m.w.N.

Die Bildung typischer Fallgruppen könnte für die Praxis Erleichterungen bringen, birgt allerdings die Gefahr in sich, daß versucht wird, sämtliche auch atypische Sachverhalte in die Fallgruppen hineinzupressen. Die Sachverhaltsvarianten sind vielzählig, die Einsatzsituationen dementsprechend vielschichtig; schon eine geringe Abweichung vom typischen Sachverhalt kann eine andere rechtliche Beurteilung erfordern.

Zu einem gerechten Ergebnis gelangt man demnach, wenn die Entscheidung zugunsten desjenigen Rechts getroffen wird, dessen Beeinträchtigung für die Betroffenen "im konkreten Fall" am empfindlichsten wäre. Die Abwägung im Einzelfall ist notwendiger Bestandteil der Einzelfallentscheidung und gehört zum Wesen der Einzelfallgerechtigkeit mit der Maßgabe, daß demgegenüber die Forderung nach Rechtssicherheit und Voraussehbarkeit staatlichen Handelns zurückzutreten hat.¹⁾ Nur wenn das Grundgesetz im Grundrechtskatalog ein System präsentierte, das nicht nur eine Wertordnung, sondern darüber hinaus auch noch zwischen den einzelnen Grundrechten eine feste Wert r a n g o r d n u n g erkennen ließe, könnte der Eintritt grundrechtlicher Spannungen verneint werden oder würde doch jedenfalls deren Auflösung festliegen. Das aber ist eben nicht der Fall.²⁾

Die Polizei muß also immer die Kriterien des Einzelfalls berücksichtigen, unter anderem die Zahl der Beeinträchtigten durch die gröbliche Störung, die wahrscheinliche Reaktion des Störers und anderer Versammlungsteilnehmer auf die Ausschlußverfügung, insbesondere die Eskalations-

1) Bethge, S. 276, 277

2) Bethge S. 269

gefahren etc. Vorzugstendenzen leiten sich ab aus der Sachbeziehung der Rechtsgüter, die in verschiedenen Situationen in verschiedener Zahl, Zusammensetzung und Gegenüberstellung berührt werden und je nachdem eine stärkere oder schwächere Geltung für sich in Anspruch nehmen können.¹⁾

Die Entscheidung "von Fall zu Fall" leistet keineswegs willkürlichen polizeilichen Entscheidungen Vorschub, da die Polizei dem Willkürverbot und die staatlichen Maßnahmen der gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

3.2.3 Berücksichtigung von kollidierenden Grundrechten der Einsatzkräfte.

Auch Polizeibeamte haben in gewissem Umfang Anspruch auf Schutz ihrer Grundrechte. Sie sind wie alle anderen Bürger Grundrechtsträger und die Gefährdung ihrer Grundrechte (Leben, körperliche Unversehrtheit etc.) im Einsatz durch Konfrontation, Aggression oder überraschende gefährliche Angriffe muß im Rahmen des Abwägungsvorgangs gebührend Berücksichtigung finden. Allerdings sind die Polizeibeamten als Staatsdiener mit besonderen Pflichten belastet und müssen Grundrechtsbeeinträchtigungen grundsätzlich eher in Kauf nehmen als Nichtpolizisten.²⁾

1) ähnlich Hubmann AcP 155, 103

2) Blumenwitz S. 151: Vom Polizisten im Einsatz kann erwartet werden, daß er bei der Abwehr von Gefahren von Staat und Gesellschaft im äußersten Fall auch seine eigene Gesundheit opfert.

Der bewußte Einsatz des Lebens ist aber - wie Rupprecht¹⁾ richtig feststellt - nur ultima ratio, zu dem nach dem Prinzip der Rechtsgüterabwägung nur dann eine Verpflichtung besteht, wenn dies zum Schutz höherer Güter als bloß materieller Werte geboten ist, das heißt zum Schutz des Lebens oder schwerster Verletzungen Dritter.

3.2.4 Abwägungsgesichtspunkte in konkreten Fällen

a) Rechtsgut Leben

Eine Lebensgefährdung anderer im Fall des Erlasses einer polizeilichen Ausschlußverfügung ist zum Beispiel denkbar bei drohenden Eskalationen des gröblichen Störers, zumal wenn davon ausgegangen werden muß, daß etwaige Eskalationen von der Polizei wegen der Schwierigkeit der Isolation des sich in einer größeren Menschenmenge befindlichen Störers oder wegen ungenügender Ausrüstung der Einsatzkräfte nicht rechtzeitig verhindert werden können. Umgekehrt kann sich infolge des polizeilichen Einschreitens die Aggression der Menge gegen den Störer selbst richten und sein Leben gefährden. Dieser wird nicht aufgrund seines störenden Verhaltens völlig schutzlos. Bei ihm drohender Lebensgefahr darf die Versammlungsfreiheit der anderen Teilnehmer ebensowenig durchgesetzt werden wie im Fall ihnen selbst drohender Lebensgefahr.²⁾

1) S. 62

2) Rupprecht S. 60 ähnlich

Denn der Schutz des Lebens ist als Voraussetzung für die Verwirklichung der personalen Freiheit absolut vorrangig. Das gilt auch, falls bei polizeilichem Einschreiten eine gewalttätige Solidarisierung anderer Versammlungsteilnehmer mit dem groben Störer drohte, die sich in lebensbedrohlicher Weise gegen den Veranstalter oder Leiter der Versammlung richten würde.¹⁾ Tatsächlich wird das Leben aber selten bedroht sein. Denkbar ist das bei Veranstaltungen, an denen stark radikale Kräfte beteiligt sind.

b) Rechtsgut körperliche Unversehrtheit

Wesentlich häufiger ist das Auftreten von Gefahren für die körperliche Unversehrtheit, die bei den schon geschilderten Fallkonstellationen auftreten können. In diesen Fällen läßt sich eine Entscheidung nicht so eindeutig treffen wie bei drohender Lebensgefahr. Zwar nimmt die körperliche Unversehrtheit als eine Grundvoraussetzung menschlicher Selbstverwirklichung einen überragenden Stellenwert ein. Doch steht sie deswegen nicht immer in der Rangordnung höher als die Versammlungsfreiheit, wie umgekehrt das Versammlungsrecht trotz seiner Bedeutung für die demokratische Meinungsbildung keineswegs dem Rechtsgut der körperlichen Unversehrtheit immer vorgehen muß. Hier bedarf es einer konkreten Abwägung, die die Umstände des Einzelfalls, insbesondere die Art und Schwere der Gefährdung, beachtet.²⁾

1) Zur Gefährdung des Lebens der polizeilichen Einsatzkräfte s.o. S. 155 f.

2) die Hinnahme von geringfügigen Schmerzen durch Rempeleien u.ä. ist noch eher zumutbar als gravierende Körperverletzungen (zum Beispiel Schlägereien)

3.2.5 Sonderstellung politischer Parteien

Bei Versammlungen politischer Parteien können bei der Abwägung noch zusätzlich besondere Gesichtspunkte eine Rolle spielen. Es muß jedoch klargestellt werden, daß es ungerechtfertigt wäre, bei politischen Parteien einen "Sondermaßstab" anzulegen. Zwar sind politische Parteien Institutionen mit Verfassungsrang¹⁾ und konstituierend für die demokratische Ordnung. Die Sonderstellung, die Art. 21 GG den politischen Parteien für ihren Bestand und für ihre politische Tätigkeit gegenüber anderen Vereinigungen und Personen einräumt, besteht aber nur innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze.²⁾

Aus Art. 21 GG folgt deswegen nicht - wie zum Teil angenommen - die absolute Vorrangigkeit von Parteiversammlungen bzw. die polizeiliche Pflicht, grobe Störer auf jeden Fall aus öffentlichen politischen Versammlungen unter freiem Himmel auszuschließen³⁾, mit anderen Worten eine Ermessensreduzierung auf Null bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Die Ermessensausübung durch die Verwaltung bleibt auch hier gewährleistet. So kann beispielsweise wegen einer drohenden Gesundheitsgefährdung friedlicher Versammlungsteilnehmer ein Nichteinschreiten der Polizei gegen den groben Störer ebenso geboten sein wie bei anderen, nicht von politischen Parteien organisierten Versammlungen.

1) BVerfGE 2, 73; 24, 264; Broß DVBl 1981, 211

2) BVerfGE 17, 167; BVerwGE 56, 68

3) a.A. Broß DVBl 1981, 213; wie hier Ganßer BayVBl 1981, 714

Die verfassungsrechtlich bedeutsame demokratische Funktion der Parteien darf freilich nicht unbeachtet bleiben; sie ist in die Ermessensabwägung als zusätzliches, wichtiges Kriterium miteinzustellen. Insoweit reicht hier der Bereich der Ermessensabwägung weiter als bei den sonstigen, nicht von politischen Parteien veranstalteten Versammlungen. Der Wert des politischen Anliegens ist allerdings kein zulässiger Abwägungsgesichtspunkt, weil darüber zu urteilen außerhalb staatlicher Befugnis liegt.

3.2.6 Ergebnis

Zusammenfassend bemerkt hat sich also gezeigt:

Bei der Ermessensausübung im Rahmen der Anwendung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG muß bei Grundrechtskollisionen eine konkrete, keine abstrakte Abwägung erfolgen. Abgesehen von der Schwierigkeit, eine abstrakte Wert-rangordnung aufzustellen, kann mit Blick auf die große Variationsbreite der möglichen Fallkonstellationen nur das Abstellen auf die Umstände des Einzelfalls zu einer gerechten Entscheidung führen. Dabei ist die Abwägung umfassend vorzunehmen unter Berücksichtigung auch besonderer Aspekte wie zum Beispiel des Verfassungsauftrags politischer Parteien.

3.3 Weitere Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Weiteren Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen müssen Ausschlußverfügungen genauso genügen wie andere Maßnahmen im Bereich des Sicherheits- und Polizeirechts. Hier sollen nur einige besonders wesentliche Gesichtspunkte mit dem Schwerpunkt auf versammlungsspezifische Probleme angesprochen werden.¹⁾

3.3.1 Differenzierungsverbot

Hervorgehoben sei zunächst das Gleichbehandlungsgebot. Daß dieses Gebot ermessenseinschränkende Funktion ausübt, wird allgemein anerkannt. Man spricht zum Teil vom sogenannten ermessenseinschränkenden Differenzierungsverbot²⁾, das heißt dem sich aus Art. 3 GG ableitenden Verbot, wesentlich Gleiches ungleich und wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln. Eine Differenzierung müssen sachliche Gründe rechtfertigen. Für die hier betreffende Thematik bedeutet das, daß gegen grobe Störer möglichst gleichmäßig vorzugehen ist, also nicht der eine grobe Störer vom Ausschluß verschont bleiben darf, während gegen den anderen vorgegangen wird, es sei denn, daß sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung erforderten. Ein Fall, bei dem aus sachlichen Gründen eine unterschiedliche Behandlung mehrerer grober Störer in einer Versammlung in Frage kommt, ist das Vorgehen bloß gegen denjenigen Störer, der die eigentliche Störquelle bildet: Ein Störer verleitet

1) Insbesondere solche, zu denen sich in neuerer Zeit die Literatur geäußert hat.

2) Dietel/Gintzel § 1 Rn. 86 und 92; Dietel DVBl 1969, 570

mehrere andere Versammlungsteilnehmer zur Vornahme gröblicher Versamlungsstörungen.

Eine unterschiedliche Behandlung ist auch im folgenden Fall geboten:

Es besteht die Aussicht, den einen Teilnehmer, der grobe Störungen verursacht, durch eine eindringliche Mahnung zur Vernunft zu bringen; dagegen hilft gegen die groben Störungen eines anderen Teilnehmers nur eine Ausschlußverfügung.

Kein Differenzierungsgrund wäre die Tatsache, daß eine bestimmte politische Partei die Versammlung veranstaltet:

Die NPD hält eine öffentliche Wahlveranstaltung unter freiem Himmel ab. Einige Gegner der neonazistischen Szene haben sich unter die Versammlungsteilnehmer gemischt und stören durch Gegenrufe den Vortrag des Parteikandidaten erheblich.

Hier ist zu sagen, daß das Differenzierungsverbot ohne Sondermaßstab¹⁾ auch bei Versammlungen politischer Parteien gilt. Das Verbot der Ungleichbehandlung politischer Parteien im Rahmen der Störungsabwehr folgt nicht erst aus Art. 21 GG, sondern schon unmittelbar aus Art. 3 Abs. 1, 3 GG. Allein wegen eines bestimmten politischen Veranstalters bzw. bestimmter von ihm und seiner Anhängerschaft vertretenen politischen Anschauungen grobe Störungen länger hinzunehmen als bei anderen Versammlungen, wäre unzulässig. Der Wert der politischen Partei und ihres Anliegens scheidet entgegen anderer, in der Literatur vertretener Ansicht²⁾ als zulässiger Differenzierungsgrund

1) wie bei der Abwägung, wo auch kein Sondermaßstab angelegt werden darf, s.o. S. 158 f.

2) Dietel DVBl 1969, 578

aus. Solange eine Partei nicht für verfassungswidrig erklärt ist, Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG, genießt sie bzw. genießen ihre Mitglieder vorbehaltlos die Versammlungsfreiheit im Rahmen der grundrechtlichen Garantie des Art. 8 GG und besteht die grundsätzliche polizeiliche Pflicht zum Schutz der durchgeführten öffentlichen Versammlungen. Im letztgenannten Beispiel läge ein Verstoß gegen das Differenzierungsverbot und damit ein Ermessensfehler vor, wenn die Polizei gegen die groben Störer nicht einschreiten würde, weil etwa die politischen Ausführungen des NPD-Redners zu rechtsradikal seien oder in der Bevölkerung kaum Gehör fänden.

3.3.2 Mildestes Mittel

Neben der Alternative Ausschluß - Nichtausschluß, die das Gesetz ausdrücklich anbietet, gibt es noch die Alternative milderer polizeilicher Maßnahmen. Das allgemeine rechtsstaatliche Gebot, daß das am wenigsten belastende Mittel anzuwenden ist, stellt auch im Versammlungsrecht eine wichtige Rechtmäßigkeitsvoraussetzung jeder Eingriffsmaßnahme dar. Der Vollzug dieses Gebots, das sicherstellt, daß die Rechtseinschränkung auf das geringstmögliche Maß begrenzt wird, hat Auswirkungen auf die Art des polizeilichen Vorgehens, selbst wenn das Gesetz keine Variablen des polizeilichen Verhaltens ausdrücklich normiert. Zu weniger einschneidenden Maßnahmen ist die Polizei durch ihre Bindung an das Rechtsstaatsgebot nicht

nur befugt¹⁾, sondern auch verpflichtet²⁾. Für die Anwendung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bedeutet das konkret, daß ein weniger belastendes Mittel gegen den groben Störer anzuwenden ist als der Ausschuß, falls dies möglich ist und nicht aussichtslos erscheint, zum Beispiel statt eines Ausschlusses erst eine Mahnung an den groben Störer zu richten oder etwaige Störmittel, mit denen er die grobe Störung verursacht (Spruchbänder etc.), sicherzustellen oder ihre Beseitigung zu verlangen. Ob und welche milderer Maßnahmen als der Ausschuß möglich sind, hängt letztlich von der jeweiligen Situation des Einzelfalls ab.

1) Hoffmann StukVerw 1967, 263; Trubel-Hainka S. 63

2) Daß die Polizei die mildeste Maßnahme ergreifen muß, bedeutet allerdings nicht - wie oft fälschlich gemeint wird - in jedem Fall Auswahlermessen. Auswahlermessen setzt eine Wahlmöglichkeit zwischen verschiedenen "gleichwertigen" Mitteln zur Störungsabwehr voraus. Solche Mittel bieten die zitierten Paragraphen nicht an. Im übrigen liegt auch bei mehreren gesetzlich angebotenen Maßnahmen äußerst selten tatsächlich ein Auswahlermessen vor, weil in der Regel nur eine einzige Maßnahme dem Erfordernis des geringstmöglichen Eingriffs genügt.

Fraglich ist, ob die milderer Maßnahmen ihre Rechtsgrundlage allein in den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG finden oder ob sie auf das allgemeine Polizeirecht oder sowohl auf die allgemein-polizeilichen als auch auf die versammlungsgesetzlichen Normen zu stützen sind. Mit dem Argument "a majore ad minus" läßt sich behaupten:

Wenn schon die stark belastende Maßnahme des Ausschlusses aufgrund der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG möglich ist, dann lassen sich erst recht mildere Maßnahmen auf diese Vorschriften stützen. Das BVerwG¹⁾ hat allerdings in einem Fall, in dem es um die Wegnahme von Spruchbändern statt einer Versammlungsauflösung ging, Versammlungsrecht und allgemeines Polizeirecht kombiniert angewandt. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Frage des polizeilichen Eingreifens wurden § 15 Abs. 2 VersG entnommen, die konkrete mildere Maßnahme der Sicherstellung des Spruchbandes wurde auf § 32 NRWPolG gestützt.

Der Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht erscheint jedoch überflüssig. Liegen die Voraussetzungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG vor und ergibt die Güterabwägung die Zulässigkeit polizeilichen Einschreitens, ist damit die Ausschließung und jede gegenüber der Ausschließung mildere Maßnahme grundsätzlich zulässig. Die möglichen milderer Maßnahmen sind vielfältig und situationsabhängig und müssen keineswegs alle ausdrücklich im Gesetz, sei es im VersG, sei es im allgemeinen Polizeirecht, genannt sein.

1) BVerwGE 64, 58 mit Anm. Pitschas JA 1982, 442;

3.3.3 Subsidiarität staatlichen Handelns

Im VersG findet sich kein ausdrücklicher Hinweis auf die Subsidiarität polizeilicher Eingriffsmaßnahmen. Doch zählt das Subsidiaritätsprinzip, das die gebotene Zurückhaltung bei staatlichen Eingriffen zum Ausdruck bringt, zu den allgemein anerkannten Grundsätzen des Polizeirechts. Für die hier behandelte Fallkonstellation heißt das:

Solange der Versammlungsleiter und seine Ordner, also die Träger der Ordnungsgewalt, selbst gegen grobe Störer Maßnahmen ergreifen können¹⁾, kommt - wie Hoffmann richtig ausführt²⁾ - polizeiliches Einschreiten nicht in Betracht. Dem Versammlungsleiter steht zwar kein Ausschlußrecht zu, er und seine Ordner können aber Weisungen erteilen, denen die Teilnehmer Folge zu leisten haben, §§ 18 Abs. 1, 10, 19 Abs. 2 VersG. Die polizeilichen Befugnisse sind dann zu gebrauchen, wenn die Inhaber der Ordnungsgewalt untätig bleiben, es ihnen tatsächlich unmöglich ist, sich mit Weisungen ohne Ausübung von Gewalt gegen grobe Störer durchzusetzen oder wenn ihre Durchsetzung von vornherein aussichtslos erscheint. Die polizeilichen Befugnisse haben insoweit die Befugnisse der Träger der Ordnungsgewalt zu ergänzen. Das Subsidiaritätsprinzip führt allerdings nicht dazu, daß polizeiliches Einschreiten bei groben Störungen öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel eine Ausnahmeerscheinung

1) Die dem Versammlungsleiter durch das VersG übertragenen Ordnungs- und Aufsichtsbefugnisse, §§ 18 Abs. 1, 8, 19 Abs. 1 VersG, bestehen neben der "polizeilichen" Eingriffsbefugnis bei Versammlungen unter freiem Himmel fort.

2) StukVerw 1967, 263

wäre. Denn häufig kann sich die Ordnungsgewalt des Versammlungsleiters nicht gegen die groben Störer durchsetzen, da ihr mangels der Möglichkeit zu Zwangsmaßnahmen die Durchschlagskraft fehlt.

Das Subsidiaritätsprinzip hat allerdings auch Grenzen. Die Zurückhaltung der Polizei darf sich nicht zu Lasten des Veranstalters und der friedlichen Versammlungsteilnehmer auswirken. Das heißt, die Polizei darf nicht bei gröblicher Störung eines Aufzugs statt des Erlasses einer Ausschlußverfügung den Leiter auf die Pflicht zur Beendigung des Aufzugs gem. § 19 Abs. 3 VersG verweisen. Die Beendigungspflicht kann mit Rücksicht auf das Veranstaltungsrecht und auf die Versammlungsfreiheit der friedlichen Versammlungsteilnehmer sowie unter Beachtung des Übermaßverbots erst dann gelten, wenn polizeiliche Ausschlußverfügungen unmöglich sind oder die Versammlungsstörungen nicht auf Dauer beseitigen können.¹⁾ Dazu darf es die Polizei durch vorherige Untätigkeit ebensowenig kommen lassen²⁾ wie sie durch Untätigkeit einen polizeilichen Auflösungsgrund gemäß § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VersG mitverschulden darf (zum Beispiel weil sich Teilnehmer von nicht ausgeschlossenen groben Störern radikalisieren lassen und dadurch eine unfriedliche Versammlung entsteht). Ein solches Verhalten widerspräche der grundsätz-

1) so auch Dietel/Gintzel § 19 Rn. 14: Erst wenn der Leiter trotz polizeilicher Hilfe die Ordnung des Aufzugs nicht mehr sicherstellen kann, ist er zur Beendigung verpflichtet.

2) Dietel/Gintzel § 19 Rn. 13

lichen polizeilichen Pflicht, Versammlungen zu schützen. Die Ausschlußverfügung geht damit der Beendigungspflicht des Leiters von Aufzügen vor.

3.4 Zweckmäßigkeitserwägungen

Nach herrschender Anschauung sind bei der Ermessensentscheidung Rechts- und Zweckmäßigkeitserwägungen anzustellen. Im Bereich der eingreifenden Verwaltung ist aber Ermessen in der Regel auf Rechtsfolgenbestimmung unter Rechtmäßigkeitsgesichtspunkten reduziert. Es stellen sich Rechtsfragen, keine Zweckmäßigkeitsfragen.¹⁾ Ergibt zum Beispiel die Güterabwägung - also ein rechtlicher Gesichtspunkt - die Notwendigkeit eines Störerausschlusses, darf dieser nicht aus dem bloßen Zweckmäßigkeitsgrund unterbleiben, daß die zwangsweise Durchsetzung der Ausschlußverfügung fraglich erscheint.²⁾ Der gegenteiligen Ansicht von Broß³⁾, der den Nichterlaß einer Ausschlußverfügung für gerechtfertigt hält, wenn deren Durchsetzung fraglich erscheint, kann nicht gefolgt werden. Die Frage der zwangsweisen Durchsetzung der Ausschlußverfügung ist erst in einem späteren Verfahrensstadium zu prüfen und vom Erlaß des Ausschluß-Verwaltungsakts streng zu trennen.

1) Dietel, DVBl 1969, 570; Lerche, Übermaß und Verfassungsrecht, S. 323 ff.

2) Ganßer, BayVB1 1981, 715, 716;

3) DVBl 1981, 209

3.5 Adressierung der polizeilichen Ausschlußverfügung

Die Ausschlußverfügung muß gegen den Polizeipflichtigen gerichtet sein. Die Feststellung des Polizeipflichtigen erscheint auf den ersten Blick ohne Probleme. Entschließt sich die Polizei zum Einschreiten, muß sie laut gesetzlicher Regelung (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG) den groben "Störer" als Polizeipflichtigen in Anspruch nehmen.¹⁾ Grober Störer ist auch derjenige, der durch sein Verhalten die grobe Störung durch andere bezweckt (Zweckveranlasser), zum Beispiel durch Anfeuerung zur Vornahme grober Störungshandlungen, Agitation.

Die auszuschließende Person muß erkennen können, daß der Ausschluß-Verwaltungsakt an sie gerichtet ist. Wie die Polizei vorgeht, steht in ihrem Ermessen. Die Ausschlußverfügung kann öffentlich zum Beispiel durch ein Megaphon an den sich in einer größeren Menschenmenge befindenden groben Störer adressiert werden. Von dieser publikumswirksamen Vorgehensweise wird die Polizei aber wohlweislich in den meisten Fällen absehen. Denn zum einen entspricht es geschickter polizeilicher Taktik, in möglichst unauffälliger Weise gegen grobe Störer vorzugehen, um die Versammlung nicht unnötig in Unruhe zu versetzen oder Aggressionen gegen die Einsatzkräfte auszulösen. Zum anderen dürfte die Individualisierung der betreffenden Personen, deren Namen die Polizei in der Regel nicht kennt, in einer größeren Versammlung schwierig sein.²⁾

1) h.L.: Theorie der unmittelbaren Verursachung; vgl. zum Beispiel Drews/Wacke/Vogel/Martens, Bd. 2, S. 192 m.w.N.

2) mögliche Individualisierung: derjenige, der mit faulen Eiern wirft, der das beleidigende Plakat hält etc., wird aufgefordert, die Versammlung zu verlassen.

Eine öffentlich erlassene Ausschlußverfügung birgt darüber hinaus auch im besonderen Maß die Gefahr einer Trotzreaktion des in den Blickpunkt der Versammlung gerückten Adressaten der polizeilichen Maßnahme in sich. Regelfall muß daher das Bemühen der Polizei sein, zu dem groben Störer vorzudringen und ihm gegenüber unmittelbar an Ort und Stelle den Ausschluß zu verfügen. Sie kann dann Exzeßhandlungen des Ausgeschlossenen auch rascher kontrollieren. Wenn sich aber mehrere grobe Störer an verschiedenen Orten verteilt in einer Großversammlung befinden, zu denen die Polizei nicht durchdringen kann, darf sie von der Möglichkeit Gebrauch machen, durch öffentliche Hinweise die groben Störer zum Verlassen der Versammlung zu veranlassen.

Falls gegen den groben Störer aus faktischen Gründen keine Ausschlußverfügung erlassen werden kann, etwa weil der grobe Störer nicht individualisierbar ist oder die Polizei nicht zu ihm vordringen kann, stellt sich die Frage, ob stattdessen zur Störungsabwehr die Versammlung aufgelöst werden darf. Die Versammlungsauflösung ist in einem solchen Fall jedoch nur unter den engen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zulässig.¹⁾

1) Enge Voraussetzungen, die früher gesetzlich nicht normiert waren: Nach Pappermann - JZ 1970, 286 - war der polizeiliche Notstand nur in zwei Fällen gegeben, einmal wenn die Polizei objektiv außerstande war, eine bestehende akute Gefahr durch Heranziehung des Störers oder mit ihren eigenen Kräften und Mitteln abzuwehren (Unmöglichkeit) oder wenn Maßnahmen gegen den Störer eine größere Gefahr hervorgerufen hätten als solche gegen den Nichtstörer, wenn also ein besonders schwerer Nachteil für den Störer in krassem Mißverhältnis zu dem geringfügigen Nachteil für den Nichtstörer gestanden hätte (Unverhältnismäßigkeit). Der BayVGh folgte in seinem Beschluß vom 16.02.1979, BayVB1 1983, 629 ff., dieser Definition Pappermanns im wesentlichen, ließ jedoch bei der zweiten Variante den letzten Halbsatz - sträflicherweise, wie Schwabe ausführt in BayVB1 1980, 229 - weg. Vgl. nunmehr Art. 10 PAG.

4. Zwangsweise Durchsetzung der Ausschlußverfügung

Erläßt die Polizei eine Ausschlußverfügung, ist damit noch nicht gewährleistet, daß der grobe Störer die Versammlung tatsächlich verläßt. Von Bedeutung sind daher auch die gesetzlichen Folgen, die an eine Ausschlußverfügung anknüpfen, und die Möglichkeiten zur zwangsweisen Durchsetzung der polizeilichen Anordnung.

4.1 Entfernungspflicht kraft Gesetzes

Durch den Ausschluß wird der grobe Störer zum sofortigen¹⁾ Verlassen der Versammlung verpflichtet, §§ 18 Abs. 1 i.V. m. 11 Abs. 2 VersG. Er verliert mit der Ausschlußverfügung seinen rechtlichen Status als Versammlungsteilnehmer²⁾, kann sich also nicht mehr auf ein Teilnahmerecht im Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Für Aufzüge normiert § 19 VersG selbst keine Entfernungspflicht des gröblichen Störers und verweist auch nicht auf § 11 Abs. 2 VersG. Es besteht jedoch einhellige Meinung, daß das Unterbleiben

1) = augenblicklich (nicht unverzüglich, das heißt ohne schuldhaftes Zögern), Dietel/Gintzel § 11 Rn. 11; Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 46

2) sofern er ihn nicht schon vorher verloren hat, s. o. S.136ff; vgl. auch Samper, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 46

einer Verweisung auf § 11 Abs. 2 VersG ein öffentlichliches Versehen des Gesetzgebers war, denn für eine Privilegierung von Aufzugsteilnehmern gegenüber Teilnehmern an sonstigen Versammlungen unter freiem Himmel besteht kein sachlicher, einleuchtender Grund.¹⁾ Außerdem folgt aus der Vorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 5 VersG, die Aufzugsteilnehmer mit Bußgeld bedroht, wenn sie nach ihrem Ausschluß den Aufzug nicht sofort verlassen, mittelbar, daß auch ausgeschlossene Aufzugsteilnehmer der Entfernungspflicht unterliegen.

4.2 Polizeiliche Pflicht zur Erzwingung der Entfernung?

Entfernt sich der grobe Störer trotz des Ausschlusses nicht, kann die Polizei die Entfernung grundsätzlich ohne weiteres mit Zwang durchsetzen. Einer vorherigen Aufforderung zur Entfernung bedarf es nicht mehr, denn die Ausschlußverfügung kann selbst unmittelbar mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden, da sie bereits die Entfernungspflicht begründet.²⁾

Die zwangsweise Durchsetzung der Ausschlußverfügung erscheint rechtlich grundsätzlich unproblematisch. Die Schwierigkeiten liegen mehr bei der praktischen Realisierung vor allem bei Großveranstaltungen unter freiem Him-

¹⁾ Ott, Kommentar zum VersG, § 19 Rn. 7; Dietel/Gintzel § 19 Rn. 26 (Schluß a fortiori)

²⁾ a.A. Dietel/Gintzel § 19 Rn. 27, § 18 Rn. 33

mel, weil die Polizei zum Beispiel nicht an den Einzelstörer herankommt oder durch die Anwendung von Zwang gegenüber dem Einzelstörer die Versammlung in starke Unruhe versetzt. Die Eskalationsgefahren sind bei der Anwendung polizeilichen Zwangs zweifellos noch größer als beim Erlass einer polizeilichen Ausschlußverfügung.

Denkbar ist etwa folgender Fall:

Ein ausgeschlossener Demonstrant weigert sich, die Versammlung zu verlassen. Bei gewaltsamen Vorgehens der Polizei gegen den Demonstranten droht die Entfaltung von Aggressionen einer nicht unerheblichen Zahl von Versammlungsteilnehmern gegen die einschreitenden Polizeibeamten. Da diese nicht in Schlägereien größeren Ausmaßes verwickelt werden wollen, unterbleibt die Anwendung polizeilichen Zwangs.

Ob die Polizei die Ausschlußverfügung zwangsweise durchsetzt,¹⁾ steht in ihrem Ermessen.²⁾ Die Polizei muß die Fol-

1) in Bayern: Art. 32 ff. PAG

2) Falls die Ansicht vertreten wird, daß die Polizei eine selbständige Entfernungsverfügung treffen muß - so Dietel/Gintzel § 19 Rn. 27, § 18 Rn. 33 -, ist diese von der Ausschlußverfügung zu trennen. Die Entfernungsverfügung findet ihre Rechtsgrundlage dann nicht in § 11 Abs. 2 VersG (so aber konsequent Dietel/Gintzel § 19 Rn. 27, nach denen grundsätzlich jede Gebotsnorm zugleich eine Ermächtigungsnorm darstellt), vielmehr dienen § 29 Abs. 1 Nr. 5 VersG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG als Ermächtigungsgrundlage. Denn § 11 Abs. 2 VersG enthält zwar ein Gebot zur Entfernung, jedoch keine Befugnis für eine polizeiliche Entfernungsanordnung. Da demnach das VersG selbst keine Befugnisnormen für eine Entfernungsverfügung enthält, andererseits die Regelungen im VersG nicht bezwecken, die Durchsetzung des Störerausschlusses zu verhindern, darf auf die Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts zurückgegriffen werden.

gen eines Einschreitens bzw. Nichteinschreitens mit Zwang abwägen.

Bei der Entscheidung "Zwang oder nicht" sind die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit zu beachten.¹⁾ Die Entscheidung im genannten Beispiel kann richtig sein, wenn aufgrund der maßgebenden Umstände die Polizei bei Anwendung polizeilichen Zwangs tatsächlich mit massiven Angriffen auf sich und erheblichen Gesundheitsbeeinträchtigungen rechnen muß. Ferner können Panikreaktionen einer dichten Menschenmenge bei Anwendung polizeilichen Zwangs verhängnisvolle Auswirkungen haben und müssen daher - wenn die Gefahr von Panikreaktionen prognostiziert wird - im Rahmen der Ermessensausübung berücksichtigt werden.

5. Ergebnis

Die Ausführungen unter 1. bis 4. zeigen, daß Auslegung und Anwendung der für den Störerausschluß einschlägigen versammlungsgesetzlichen Bestimmungen §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG durchaus mit Problemen behaftet sind, die einer rechtlichen Durchdringung bedurften, wobei versucht wurde, Problemlösungen insbesondere aus der verfassungsrechtlichen Grundwertentscheidung der Art. 8 GG abzuleiten.

¹⁾ Ganßer BayVB1 1981, 716; Broß DVB1 1981, 209

Als weitere Problematik schließt sich die Frage an, inwieweit auf andere versammlungsgesetzliche oder all-gemeinpolizeirechtliche Vorschriften bei der Abwehr von Versammlungsstörungen zurückgegriffen werden darf und wie dann gegebenenfalls die Konkurrenz zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG zu beurteilen ist.

II. Störerausschluß gemäß § 2 Abs. 2 VersG oder
allgemeinem Polizeirecht

1. § 2 Abs. 2 VersG: Eingriffsermächtigung neben
den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG?

Zunächst soll geprüft werden, ob § 2 Abs. 2 VersG¹⁾
eine Befugnisnorm ist, die zum Erlaß einer Störeraus-
schlußanordnung ermächtigt. Ob § 2 Abs. 2 VersG die Be-
fugnis zum Störerausschluß und sonstigen polizeilichen
Eingriffsverfügungen verleiht, ist umstritten. In der
Literatur wird zum Teil bei der Frage des repressiven
Vorgehens gegen störende Versammlungsteilnehmer auf § 2
Abs. 2 VersG als Befugnisnorm neben den §§ 18 Abs. 3,
19 Abs. 4 VersG abgestellt.²⁾

Zur Qualifizierung des § 2 Abs. 2 VersG ist festzustel-
len, daß diese Vorschrift ein an jedermann, also an Ver-
sammlungsteilnehmer und Nichtversammlungsteilnehmer ge-
richtetes Verbot enthält, Störungen vorzunehmen, die die
Verhinderung der ordnungsgemäßen Versammlungsdurchführung
bezwecken. Das Verbot betrifft einen Fall der "gröblichen"
Störung wie die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG³⁾, denn die

1) § 2 Abs. 2 VersG: "Bei öffentlichen Versammlungen und
Aufzügen hat jedermann Störungen zu unterlassen, die
bezwecken, die ordnungsmäßige Durchführung zu ver-
hindern."

2) Dietel/Gintzel § 2 Rn. 25

3) so auch BT-Beratung, Sten.Prot. 12851

Verhinderung der ordnungsgemäßen Versammlungsdurchführung stellt eine erhebliche Beeinträchtigung der Versammlungsordnung und damit eine gröbliche Störung im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG dar.¹⁾ Das Defizit beim Tatbestand des § 2 Abs. 2 VersG im Vergleich zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG liegt nicht darin, daß nicht auf eine grobe Störung abgestellt würde, sondern darin, daß die grobe Störung nicht realisiert, sondern nur erstrebt sein muß.²⁾

Aus dem festgestellten Verbotscharakter des § 2 Abs. 2 VersG folgt nicht automatisch, daß § 2 Abs. 2 VersG auch zu polizeilichen Verfügungen wie insbesondere Ausschlußverfügungen ermächtigt. Dietel/Gintzel meinen allerdings, § 2 Abs. 2 VersG gäbe wie jede andere inhaltlich bestimmte Verbotsnorm zugleich auch eine Ermächtigung für staatliches Handeln.³⁾ Ott dagegen verneint § 2 Abs. 2 VersG als Befugnisnorm, weil schon der Wortlaut gegen eine solche Auslegung sprechen würde und der Grundsatz der Polizeifestigkeit entgegenstünde.⁴⁾ Ganßer vertritt die

1) Definition s.o. S. 115 ff.

2) vgl. dazu auch Ganßer BayVBl 1981, 714, 715

3) Dietel/Gintzel § 2 Rn. 26; auch Hobbeling S. 121; davon geht auch Gintzel aus in DP 1982, 300;

4) Kommentar zum VersG, § 2 Rn. 4 und § 11 Rn. 7:
"Die Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts wäre ausgehöhlt, wenn der Polizei durch die Generalklausel des § 2 Abs. 2 VersG als Eingriffsermächtigung die Möglichkeit eröffnet würde, die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung einer Versammlung zu übernehmen." Vgl. auch Broß DVBl 1981, 210.

Ansicht, daß der Streit dahinstehen könne, weil die Verhinderungsabsicht, die § 2 Abs. 2 VersG verlange, nur bei erheblichen (gröblichen) Störungen erkennbar sei¹⁾ und damit faktisch dieselben Eingriffsvoraussetzungen gegeben wären wie bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Ein Tatbestandsgefälle²⁾ zwischen § 2 Abs. 2 VersG und den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG sei aus diesem Grunde zu verneinen.³⁾

Letzterer Ansicht ist insofern nicht zuzustimmen, als Fälle denkbar sind, in denen die Eingriffsschwelle bei Anwendung des § 2 Abs. 2 VersG niedriger ist, als bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Das zeigt folgendes Beispiel:

Ein Versammlungsteilnehmer beginnt mit ständigen Zwischenrufen, um - laut eigener Aussage - die stattfindende Diskussion zu verhindern. Anfänglich lassen sich die Diskussionsteilnehmer nicht irritieren. Auf Dauer wird jedoch die Diskussion unmöglich (grobe Störung).

Nach § 2 Abs. 2 VersG wäre - den Charakter als Befugnisnorm unterstellt - schon zu Beginn der ständigen Zwischenrufe, die erkennbar auf Verhinderung einer ordnungsgemäßen Versammlungsdurchführung gerichtet sind, ein polizeiliches Eingreifen möglich, gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG dagegen erst bei tatsächlich eingetretener gröblicher Störung, also wenn die Diskussion unmöglich geworden ist.

1) BayVB1 1981, 714

2) so Broß DVB1 1981, 211

3) Ganßer BayVB1 1981, 715

Ob § 2 Abs. 2 VersG als Befugnisnorm qualifiziert werden kann, darf daher wegen seiner unterschiedlichen Eingriffsschwelle im Vergleich zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG nicht offengelassen werden. Die Frage ist generell klärungsbedürftig und insbesondere auch dafür entscheidend, ob eine Konkurrenzproblematik zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG auftritt.

Die Behauptung, § 2 Abs. 2 VersG sei eine Befugnisnorm für polizeiliche Ausschlußverfügungen, weil jeder Rechtsatz, der ein bestimmtes Verhalten ver- oder gebiete, grundsätzlich die zuständige Behörde auch zur Durchsetzung des Gebots bzw. Verbots ermächtigt¹⁾, wenn er inhaltlich klar umrissen und der Eingriff aufgrund dessen voraussehbar sei, muß als unzutreffend zurückgewiesen werden. Gebots- und Verbotsnormen verlangen ein bestimmtes Verhalten, regeln aber gerade nicht - im Gegensatz zu den Befugnisnormen -, ob bei Verletzung des Gebots/Verbots staatliche Eingriffsmaßnahmen zulässig sind und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang. Es entspricht rechtsstaatlichen Erfordernissen, Art. 20 Abs. 3 GG (Rechtsstaatsprinzip) bzw. den einschlägigen landesrechtlichen Verfassungsbestimmungen (zum Beispiel Art. 3 Bay. Verfassung), daß die Eingriffsbefugnis ausdrücklich normiert wird. Ferner wäre es grundsätzlich überflüssig, die Straf- und Ordnungswidrigkeitsnormen als Voraustatbestand für Befugnisnormen²⁾ aufzunehmen,

1) Dietel/Gintzel § 2 Rn. 26

2) Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG, Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 LStVG

würde schon jede dieser inhaltlich bestimmten Verbotsnormen staatliche Eingriffe bei Verstoß gegen das jeweilige Verbot erlauben.¹⁾ § 2 Abs. 2 VersG kann deshalb nicht als Befugnisnorm qualifiziert werden und nicht mit den Befugnisnormen § 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG konkurrieren.

Da jedoch die Meinung, § 2 Abs. 2 VersG sei eine Befugnisnorm, durchaus vertreten wird, soll kurz aufgezeigt werden, wie in diesem Fall die Konkurrenzproblematik zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG beantwortet werden müßte, die entsteht, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 2 VersG schon und die Tatbestandsvoraussetzungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG noch nicht vorliegen.

Dies wäre der Fall bei Verursachung "einfacher" Störungen durch "Versammlungsteilnehmer" mit der Absicht zur "gröblichen" Störung, denn dann lägen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 2 Abs. 2 VersG vor, nicht jedoch die der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Dennoch wäre ein Störerausschluß gemäß § 2 Abs. 2 VersG abzulehnen. Solange tatsächlich noch keine gröbliche Störung eingetreten

1) vgl. König BayVB1 1982, 395: Wäre jede hinreichend bestimmte Verbotsnorm auch Befugnisnorm, könnte jeder Straftatbestand und jede Ordnungswidrigkeitsnorm Eingriffsmaßnahmen stützen mit der Folge, daß alle Befugnisnormen mit einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit als Voraustatbestand überflüssig wären.

ist, muß - zum Schutz der Versammlungsteilnehmer und um ein Unterlaufen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG zu verhindern - ein Recht zum Ausschluß des Störers aus der Versammlung verneint werden.¹⁾

2. Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht - Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts

2.1 Bei stattfindenden Versammlungen

2.1.1 Vorgehen gegen Versammlungsteilnehmer

Für das Vorgehen gegen störende (ehemalige)²⁾ Versammlungsteilnehmer bei öffentlichen Versammlungen unter

1) Würden Nichtteilnehmer - gemeint sind Personen, die nie Versammlungsteilnehmer waren, das heißt von vornherein nur Störungsabsicht besaßen - in einer Versammlung unter freiem Himmel einfache Störungen mit der Absicht zu gröblichen Störungen vornehmen, käme dagegen § 2 Abs. 2 VersG zur Anwendung, wenn man diese Vorschrift als Ermächtigungsnorm qualifizieren wollte. Auf sie ließe sich eine Ausschlußverfügung stützen. Eine Konkurrenz zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG könnte nicht auftreten, weil letztere Bestimmungen nur auf (ehemalige) Versammlungsteilnehmer anwendbar sind (s.o. S.135f).

2) vgl. S. 135 f.

freiem Himmel enthält das VersG abschließende Regelungen.

Gegen "einfache" Störungen des Versammlungsablaufs kann sich der Versammlungsleiter mit Weisungen zur Wehr setzen, §§ 18 Abs. 1, 8, 19 Abs. 1, 2 VersG. Bei Nichtbefolgung der Weisungen durch den Störer kann eine Ordnungswidrigkeit vorliegen, § 29 Abs. 1 Nr. 4. Diese berechtigt jedoch nicht zum Erlaß einer polizeilichen Ausschlußverfügung gemäß Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG i.V.m. § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG, weil andernfalls die Bestimmungen der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG umgangen würden. Die Fortsetzung einfacher Störungen trotz Weisung zur Unterlassung führt nicht notwendig zu einer gröblichen Störung. Auch andere Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts, zum Beispiel Art. 11 Abs. 1, 12 ff., 11 Abs. 2 Nr. 3 PAG, können wegen der abschließenden Regelung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG keinen Störerausschluß bei einfacher Versammlungsstörung rechtfertigen.

Bei "gröblicher" Störung von (ehemaligen) Versammlungsteilnehmern richtet sich die Befugnis zum Ausschluß ausschließlich nach den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG. Läge neben der "verursachten" gröblichen Störung das subjektive Element der "Absicht" vor, wäre es denkbar, die Ausschlußanordnung statt auf die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG auf § 21 VersG i.V.m. Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG zu stützen¹⁾. Ein Zurückgreifen auf das allgemeine Polizeirecht

1) Broß, DVBl 1981, 210: Nimmt wohl an, § 21 VersG bedrohe schon Störungshandlungen, die eine grobe Störung nur "bezwecken", was aber nicht zutrifft, da bei § 21 VersG grobe Störungen bereits "verursacht" sein müssen;

recht i.V.m. einer versamlungsrechtlichen Strafvorschrift würde in diesem Fall keine Umgehung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bedeuten¹⁾, eines solchen Rückgriffs bedarf es aber nicht²⁾.

2.1.2 Vorgehen gegen Nichtteilnehmer

Bei Störungen durch Nichtteilnehmer ist ein Zurückgreifen auf das allgemeine Polizeirecht nötig.³⁾ Dies ist auch möglich, da weder versamlungsrechtliche noch sonstige spezialgesetzliche Bestimmungen vorhanden sind, die ein Zurückgreifen auf die allgemeinpolizeirechtlichen Normen verbieten. Der Anwendung der allgemeinen sicherheitsrechtlichen Normen steht der Grundsatz der "Polizeifestigkeit" der Versammlungsfreiheit nicht entgegen. Mit dem Schlagwort der Polizeifestigkeit soll die Spezialität des Versammlungsgesetzes hervorgehoben werden, also die Unzulässigkeit anderer einfachgesetzlicher Schranken und Eingriffe als der im VersG vorgesehenen⁴⁾.

1) da § 21 VersG mehr voraussetzt als die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG: Grobe Störung plus Absicht

2) Vorrang des VersG als spezielles Gesetz

3) Das VersG enthält hier keine Regelungen.

4) Hoffmann, StukVerw 1967, 263; Dietel § 1 Rn. 17: Einschränkungen aufgrund der "Generalklausel" des allgemeinen Polizeirechts sind unzulässig; entsprechend schon Anschütz, Art. 123 WRV, S. 570, 571

Für seinen Regelungsbereich ist das VersG ohne Zweifel speziell, dagegen hat es bezüglich nicht darin geregelter Materien keinen abschließenden Charakter.¹⁾

Als Befugnisnormen für den Ausschluß von Nichtteilnehmern²⁾ kommen etwa Art. 12 bis 28 oder 11 Abs. 1 PAG in Betracht. Art. 11 Abs. 1 PAG verlangt zwar nur eine **G e f a h r** für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, gilt aber erst recht bei einer diesbezüglichen **S t ö r u n g** (schon realisierte Gefahr). Außerdem sind sowohl Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 PAG i.V.m. § 21 VersG als auch Art. 11 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG mögliche Befugnisnormen. Die zitierten Straf- und Ordnungswidrigkeitsnormen setzen keine Versammlungsteilnehmereigenschaft voraus. Bei § 21 VersG muß wie bei den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG die grobe Störung tatsächlich verursacht worden sein; zusätzlich muß noch die "Absicht" der Verhinderung, Vereitelung oder Sprengung der Versammlung vorliegen. Die Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 4 erfaßt einfache Störungen³⁾ des

1) so auch König BayVBl 1984, 94; die Rspr. geht ebenfalls davon aus, daß das VersG nicht in jedem Fall abschließend ist, vgl. z.B. BayVGH vom 8.11. 1982, BayVBl 1983, 436; BVerwGE 64, 58

2) besser wohl: **E n t f e r n u n g** vom Versammlungsort (statt **A u s s c h l u ß**), da kein Teilnehmer einer Versammlung;

3) s.o. S. 121 Fußn. 1

Versammlungsablaufs sowie gröbliche Störungen, wenn die Absicht, mit ihnen den Versammlungsablauf zu verhindern, zu sprengen oder zu vereiteln fehlt, also keine Straftat im Sinn des § 21 VersG gegeben ist. Als Befugnisnorm für polizeiliche Ausschlußanordnungen gegen Nichtteilnehmer kommt ferner auch Art. 11 Abs. 2 Nr. 3 PAG in Betracht. Beim Vorgehen gegen störende Nichtteilnehmer ergibt sich im Vergleich zum Vorgehen gegen störende Versammlungsteilnehmer eine schärfere Eingriffsmöglichkeit, da nach allgemeinem Polizeirecht schon "einfache" Störungen zur Entfernung berechtigen.

2.2 Bei der Anreise zu Versammlungen

Gegen zur Versammlung anreisende Personen, die schon während der Anreise Störungshandlungen vornehmen¹⁾, muß nach allgemeinem Polizeirecht vorgegangen werden. Das VersG enthält für diese Fälle keine Regelungen.²⁾ Anreisende sind noch keine Versammlungsteilnehmer, weil die Versammlungsteilnehmerschaft Anwesenheit in der Versammlung oder am Rand einer Versammlung voraussetzt.³⁾

-
- 1) oder mit Störungshandlungen drohen, was häufiger der Fall ist; die Abwehr drohender Störungen zählt allerdings zur "Präventivabwehr", die hier nicht Thema ist;
 - 2) vgl. auch Verwaltungsgericht Würzburg vom 26.11. 1980, NJW 1980, 2541 ff.;
 - 3) s.o. S. 128 f.

Auf das allgemeine Polizeirecht muß insbesondere auch bei Störungsverursachung¹⁾ durch anreisende Gruppen (im Konvoi, im Fußmarsch, im Omnibus etc.) zurückgegriffen werden. Anreisende Gruppen bilden selbst noch keine Versammlungen i.S.d. Art. 8 GG, denn die Anreise dient nicht der Meinungsbetätigung, sondern der Vorbereitung der Meinungsbetätigung an einem Ort, zu dem die Reise hinführt. Ähnlich wie Birk²⁾ ist daher die (Gruppen-)Anreise als eine organisierte Anfahrt zu einer andernorts stattfindenden organisierten Meinungsbetätigung zu bezeichnen³⁾.

1) bzw. Gefahrverursachung (Präventivabwehr)

2) JUS 1982, 497; Birk schließt allerdings die Möglichkeit nicht aus, daß anreisende Gruppen auch Versammlungen bilden können.

3) Vgl. ferner zum Problem des polizeilichen Einschreitens gegen anreisende Demonstranten Köhler BayVBl 1983, 437 ff.; Gintzel DP 1982, 230 f.; Dietel/Gintzel § 15 Rn. 3

III. Störerausschluß oder Auflösung von Störergruppen

Praktisch und rechtlich besonders interessant sind die Fälle, in denen nicht nur einzelne bzw. mehrere Personen unabhängig voneinander Störungshandlungen in Versammlungen vornehmen (Einzelstörer), sondern sich mehrere Personen zusammenschließen, um die ordnungsgemäß stattfindende Versammlung "systematisch" zu stören, sei es von außen, sei es durch Agieren in der Versammlung. Die Störungsverursachung nicht durch einzelne, sondern durch mehrere, oft durch organisierte Randalierergruppen, die friedliche Versammlungen unterwandern, ist eine heute typische Erscheinungsform der Versammlungsstörung und kennzeichnend für unsere moderne Massengesellschaft: durch "kollektives" Verhalten soll die Meinung anderer unterdrückt werden.

1. Störer-"Versammlung" in der Versammlung - Gegengruppen

Es geschieht durchaus in der Praxis, daß sich einige Personen während des Versammlungsablaufs plötzlich von den übrigen Versammlungsteilnehmern abspalten und eine eigene Gruppe bilden. Oft gehen dann im weiteren Verlauf von dieser "Eigengruppe" den Versammlungsfortgang beeinträchtigende Störungen aus, wobei es sich meistens um einen kleinen Täterkreis handelt, der versucht, geschlossen oder mit dezentraler Taktik¹⁾ einer öffentli-

1) das heißt an verschiedenen Orten agierender Täterkreis

chen Versammlung den Stempel der Unfriedlichkeit aufzudrücken. Die Frage, wie solche störenden Gruppen zu behandeln sind, ist gerade in jüngster Zeit in der Literatur diskutiert worden.¹⁾

Wenn Störungen von einer Gegengruppe vorgenommen werden, ist insbesondere fraglich, ob diese Störergruppe eine eigene Versammlung bildet und deshalb die §§ 15 Abs. 2 i.V.m. 14 VersG neben den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG eine Eingriffsmöglichkeit wegen Nichtanmeldung der Störer-Versammlung bieten.

Broß²⁾ meint, daß Störergruppen in der Versammlung als (Gegen-)Versammlung anzusehen seien, die der Anmeldepflicht gemäß § 14 VersG unterlägen und wegen - in der Regel - nicht gegebener Anmeldung gemäß § 15 Abs. 2 VersG aufgelöst werden könnten. Dadurch würde eine Umgehung der Anmeldepflicht durch störende Gegenversammlungen verhindert, außerdem würde sich die Prüfung der strengen Tatbestandsvoraussetzung der "groben" Störung im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG bei solchen Versammlungen erübrigen (Schlagwort: Versammlung in der Versammlung).

Die Meinung von Broß unterliegt jedoch in mehrfacher Hinsicht Bedenken: So bezüglich der Annahme, daß Störergrup-

¹⁾ Rupert Scholz NJW 1983, 711; Gintzel, DP 1982, 302, 303: Spricht von Bandenkriminalität, wenn Gewaltanwendung durch die Gruppenmitglieder erfolgt; Broß, DVBl 1981, 213; Ganßer BayVB1 1981, 713

²⁾ DVBl 1981, 213

pen in der Versammlung eigene Versammlungen bildeten und daß die Nichtanmeldung ohne weiteres die Auflösung der störenden Gegenversammlung gemäß § 15 Abs. 2 VersG rechtfertigen könne (Ermessensreduzierung auf Null). Ferner müßte bei Anwendung des § 15 Abs. 2 VersG auf die "Störer-Versammlung in der Versammlung" auf jeden Fall das Konkurrenzverhältnis zu den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG geklärt werden.

1.1 Formen der Gegengruppen

Neutral soll zunächst von Gegengruppen statt von Gegenversammlungen gesprochen werden, da die Richtigkeit der Annahme einer "Gegenversammlung" fraglich erscheint. Denkbar sind spontane, das heißt sich plötzlich bildende Gegengruppen und geplante, das heißt von vornherein verabredete Gegengruppen in einer ordnungsgemäß veranstalteten und angemeldeten Versammlung.

1.2 Rechtliche Qualifizierung

Die richtige Lösung des Problems der Behandlung von Störergruppen kann auch hier nur gefunden werden, wenn von der in Art. 8 GG verbürgten Garantie der Versammlungsfreiheit ausgegangen wird.

Ist es demnach tatsächlich das Anliegen der geplanten oder spontanen¹⁾ Gegengruppe, ihre gegensätzliche Auffassung zum Ausdruck zu bringen und eigene Aussagen zu machen, ohne den Ablauf der angemeldeten Versammlung stören zu wollen, handelt es sich um eine nach Art. 8 GG und dem VersG zu beurteilende Versammlung. Dafür mag folgender Fall als Beispiel dienen:

Einige Demonstranten haben geplant oder entschließen sich spontan, auf dem Demonstrationsumzug einer Bürgerinitiative ihre Gegenmeinung kundzutun. Ohne daß sie dies beabsichtigen, stören sie die Demonstration durch ihre auffälligen Gegenplakate bzw. Gesten erheblich.

Wird dagegen von der Gegengruppe ausschließlich die Störung der stattfindenden Versammlung beabsichtigt, liegt keine unter den Schutz des Art. 8 GG fallende Versammlung vor. Folgende Beispiele sollen diese Sachverhaltsvariante veranschaulichen:

1) a.A. Broß DVBl 1981, 213: Gegenversammlung sei keine Spontanversammlung, da die Gegenversammlung innerhalb der genehmigten Versammlung gebildet werde, die öffentlich angekündigt wurde; dagegen mit Recht Ganßer BayVBl 1981, 713: Daß sich während einer Versammlung spontan Personen zusammentun, um eine Gegen demonstration zu veranstalten, sei nicht ausgeschlossen.

Mehrere Personen besuchen die Wahlveranstaltung der Partei P mit der Absicht, sie mittels Störungen zu sprengen.

Einige Zuhörer entschließen sich spontan, gemeinsam die stattfindende Wahlveranstaltung der Partei P durch Störungen zu sprengen.

Sowohl die geplante als auch die spontane Zusammenkunft mehrerer Personen mit dem Willen, die Durchführung einer anderen Versammlung zu stören, entbehrt des notwendigen, die Versammlungsteilnehmer verbindenden Grundkonsenses, der auf Meinungsbetätigung gerichtet sein muß. Art. 8 GG schützt - wie dargelegt - die geistige Kommunikation, sein Zweck ist der Schutz der Meinungsbetätigung.¹⁾ Dieser Zweck wird nicht erstrebt bei auf Zerstörung gerichteter Gesinnung, bei beabsichtigtem destruktivem Störverhalten. Es liegt dann keine Gegenversammlung, sondern nur eine Gegengruppe vor, deren Mitglieder das Grundrecht des Art. 8 GG nicht für sich beanspruchen können.²⁾

2. Auflösung der Gegengruppen bzw. -versammlungen gemäß § 15 Abs. 2 VersG oder Ausschluß der Mitglieder gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG

2.1 Gegengruppe

Haben sämtliche Mitglieder der Gegengruppierung, die keine Versammlung im Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG darstellt,

1) s.O. S. 71

2) BayObLG vom 26.11.1968, DöV 1969, 73; Ganßer BayVB1 1981, 713

nie den Willen besessen, Teilnehmer der angemeldeten Versammlung zu sein, sondern von vornherein geplant, ihre Anwesenheit in der Versammlung zu gemeinsamen Störungshandlungen auszunutzen, kann gegen sie (theoretisch) unter den erleichterten Voraussetzungen nach allgemeinem Polizeirecht vorgegangen werden.¹⁾ Da sich aber häufig nicht feststellen bzw. nachweisen läßt, daß den Mitgliedern der Gegengruppierung der Grundkonsens in Bezug auf die angemeldete Versammlung schon immer gefehlt hat, die Mitglieder also von vornherein ihre Störung geplant haben, sind sie in der Regel als - ehemalige - Versammlungsteilnehmer zu behandeln, die sich spontan zu einer Störergruppe zusammengeschlossen haben. Das bedeutet, daß sie als ehemalige Versammlungsteilnehmer nur unter der Voraussetzung der gröblichen Störung gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ausgeschlossen werden können, allgemeines Polizeirecht deshalb keine Anwendung findet.²⁾

Die gröbliche Störung im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG läßt sich oft bejahen, weil die Bildung einer spontanen Gegengruppe zur Vornahme von Störungshandlungen meist die Ordnung der angemeldeten Versammlung erheblich beeinträchtigen wird, so daß die Polizei die Mitglieder der Gegengruppe gemäß §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ausschließen kann.

1) Art. 11, 12 ff. PAG

2) s.o. S.180 ff.

Eine Versammlungsauflösung gemäß § 15 Abs. 2 VersG ist mangels Vorliegen einer Versammlung dagegen nicht möglich.¹⁾

2.2 Gegenversammlung

Weil die (mehr theoretische) Möglichkeit besteht, daß eine störende Gegengruppe in der Versammlung - geplant oder spontan - ohne Störungswillen lediglich auf ihre Gegenmeinung aufmerksam machen und einen geistigen Meinungskampf austragen will, also eine Versammlung im Sinn des Art. 8 Abs. 1 GG bildet, und weil Broß generell das Vorliegen einer Gegenversammlung annimmt, soll die Frage der Auflösung einer solchen Gegenversammlung ebenfalls behandelt werden. Die Gegenversammlung fällt unter den Versammlungsbegriff des Art. 8 GG und des VersG²⁾. Als Befugnisnorm für die polizeiliche Auflösung kommt demnach § 15 Abs. 2 GG VersG in Betracht.

1) ebenso Ganßer BayVBl 1981, 713

2) für Spontanversammlung strittig, aber h.M., vgl. zum Beispiel Herzog in Maunz-Dürig Art. 8 Rn. 48; Dietel/Gintzel § 14 Rn. 18 ff.

Zunächst ist klarzustellen, daß eine Gegenversammlung nicht allein wegen ihrer Nichtanmeldung gemäß § 15 Abs. 2 VersG aufgelöst werden kann: Bei - wie häufig - gegebener spontaner Gegenversammlung nicht, weil hier gar keine Anmeldepflicht besteht¹⁾, bei geplanter unangemeldeter Gegenversammlung nicht ohne weiteres wegen des Übermaßverbots. In beiden Fällen muß die nicht-angemeldete Gegenversammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stören, um eine Auflösungsverfügung zu rechtfertigen. Das ist bei einer Beeinträchtigung der Ordnung der angemeldeten Versammlung der Fall.

Doch hat die Polizei hier immer noch ein Ermessen, ob sie die Gegenversammlung nun auflösen will oder nicht. Der Ansicht von Broß²⁾, das Ermessen sei reduziert auf Null, weil das Grundrecht der Versammlungsfreiheit der Veranstalter der genehmigten Versammlung zu Lasten der nicht-genehmigten wirke, kann nicht absolut gelten. Auch die nicht-angemeldete Gegenversammlung kann sich - wie die angemeldete Versammlung -, solange sie noch nicht aufgelöst ist, auf das Grundrecht des Art. 8 GG berufen.³⁾

1) Ossenbühl S. 67: Nichtanmeldung sei essentielle der Spontanversammlung; daraus folgt die Nichtanwendbarkeit des § 14 VersG; a.A.: Verfassungskonforme Auslegung der §§ 15 Abs. 2 i.V.m. 14 VersG im Sinne eines Nichteinschreitens gegen die Spontanversammlung wegen Nichtanmeldung; vgl. auch Dietel/Gintzel § 14 Rn. 18 ff.

2) DVBl 1981, 213

3) genauer: ihre Mitglieder können sich auf Art. 8 GG berufen

Bei der Ermessensentscheidung gemäß § 15 Abs. 2 VersG bedarf es einer sorgfältigen Abwägung der Umstände des Einzelfalls, ob polizeilich eingeschritten werden soll. Dafür kann freilich schon eine einfache, von der Gegenversammlung verursachte Störung ausreichen. Auch fällt die Nichtanmeldung der Gegenversammlung für diese zusätzlich - neben der Störungshandlung - negativ ins Gewicht.

Ferner findet nach herrschender Lehre das Prioritätsprinzip Anwendung, das heißt die Entscheidung ist in der Regel zugunsten der (zuerst) angemeldeten Versammlung zu fällen. Freilich muß nach hier vertretener Ansicht trotzdem in jedem Einzelfall geprüft werden, ob das Prioritätsprinzip gilt oder vielleicht Ausnahmen davon zu machen sind.

Allerdings ist § 15 Abs. 2 VersG, wenn es um die Abwehr von Versamlungsstörungen geht, auf "Gegenversammlungen in Versamlungen" nicht anzuwenden, soweit die Gegenversammlungen sich - wie in der Regel - aus "ehemaligen Teilnehmern" der angemeldeten Versammlung zusammensetzen. Denn auf ehemalige Versammlungsteilnehmer finden ausschließlich die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG Anwendung.¹⁾ Wollte man daneben die Anwendung von § 15 Abs. 2 VersG zulassen, würde die strenge Regelung in den §§ 18 Abs. 3,

1) s.o. S. 180 ff.

19 Abs. 4 VersG umgangen und könnte es zu einer Benachteiligung derjenigen "ehemaligen Versammlungsteilnehmer" kommen, die einfache Störungshandlungen nicht allein, sondern in einer (nicht-angemeldeten) Gegenversammlung vornehmen. Denn das Merkmal der "gröblichen Störung" setzen § 15 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 VersG nicht voraus, eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung im Sinn des § 15 Abs. 2 VersG und eine Auflösung der Gegenversammlung ließen sich also schon bei "einfacher" Störung der angemeldeten Versammlung bejahen.

Man kann in diesem Fall eine Anwendung des § 15 Abs. 2 VersG, der leichtere Eingriffsvoraussetzungen als die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG enthält, auch nicht mit der Potenzierung der Gefahren bzw. Störungen bei Gruppenhandeln begründen. Denn Entsprechendes trifft ja auch auf Störergruppen zu, die keine Versammlungen sind, auf die daher § 15 Abs. 2 VersG keine Anwendung findet, für deren Mitglieder aber - sofern sie ehemals Versammlungsteilnehmer waren - die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG gelten.

Daraus folgt, daß bei Störungen einer Versammlung durch Störer"versammlungen" nie auf § 15 Abs. 2 VersG, sondern immer nur auf die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG abgestellt werden darf. Die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG sind in jedem Fall als Spezialvorschriften für störende (ehemalige) Versammlungsteilnehmer der angemeldeten Versammlung anzusehen.

3. Ergebnis

Somit ist es für die Polizei gleichgültig, ob es sich bei den Störern in der Versammlung um Einzelstörer oder Gruppenstörer handelt, auch ob letztere eine Versammlung oder eine Gegengruppe ohne Versammlungscharakter bilden, denn immer sind allein die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG einschlägig. Eine Ausnahme gilt, wenn es sich bei den Störern erkennbar nie um Versammlungsteilnehmer gehandelt hat, denn dann greifen nicht die §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ein, sondern gilt allgemeines Polizeirecht. Dieses Ergebnis ist vernünftig, weil einfach und praktikabel; es erfüllt die Forderung, daß die Auslegung von gesetzlichen Bestimmungen und Kollisionslösungen immer daran orientiert sein müssen, daß sie zu für die Praxis nachvollziehbaren Ergebnissen führen.¹⁾

1) vgl. auch Ganßer BayVBl 1981, 713

FÜNFTER TEIL. DE LEGE FERENDA

Eine Änderung des Versammlungsrechts im Strafgesetzbuch und im VersG ist derzeit sehr aktuell. Neben der Frage einer Verschärfung des Tatbestands des Landfriedensbruchs werden vor allem die Einführung des Passivbewaffnungs- und Vermummungsverbots diskutiert.¹⁾ Diese Probleme wurden - soweit zum Thema gehörig - im Rahmen der Arbeit behandelt. Folgende Überlegungen sollten ferner im Zuge von Änderungen des Versammlungsrechts beachtet werden:

I. Grundsätzliches zur Revision des VersG

Einer Generalüberholung des VersG im Sinne einer Totalerneuerung bedarf es nicht. Das VersG enthält eine Vielzahl plausibler und passender Bestimmungen, grenzt insbesondere die Veranstaltungs- und Teilnahmerechte ausführlich gegeneinander ab. Eine völlig neue gesetzliche Gestaltung der Materie erscheint daher nicht erforderlich.²⁾ Das gilt auch für die Regelungen der repressiven Störungsabwehr.

1) s.o. S. 5 und Gintzel DP 1982, 299 ff.; Schnorr, Zeitschrift für Rechtspolitik 1983, 185 ff.; Scholz NJW 1983, 705 ff. u.a.

2) Kritisch Herzog in Maunz-Dürig, Art. 8 Rn. 98: zu viele unbestimmte Rechtsbegriffe

II. Detailverbesserungen des VersG

1. Verfassungswidriger § 17 VersG - Streichung

Die verfassungswidrige Vorschrift des § 17 VersG sollte gestrichen werden, damit über ihre Ungültigkeit Klarheit besteht.¹⁾

2. Korrektur des § 20 VersG

§ 20 VersG ist, wie dargelegt, ungenau, da nicht alle Bestimmungen des III. Abschnitts des VersG in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingreifen. Es empfiehlt sich daher eine spezielle Aufzählung, welche Vorschriften und inwieweit diese Eingriffe in das Versammlungsrecht bedeuten oder einen einschränkenden Zusatz in den Gesetzestext aufzunehmen.

3. Legaldefinitionen

Das Merkmal "Öffentliche" Versammlung ist weder in der Verfassung noch im VersG definiert, obwohl das VersG ausdrücklich darauf abstellt. Da das Merkmal nicht eindeutig und streitig ist, sollte eine Legaldefinition ins

1) s.o. S. 98 ff.

VersG aufgenommen werden. Daß auch der Öffentlichkeitsbezug einer Versammlung den Charakter "öffentlich" verleiht, müßte verdeutlicht werden.¹⁾ Ferner wären eine Definition der "Spontanversammlung" und die Klarstellung, welche Bestimmungen des VersG darauf Anwendung finden, der Rechtsklarheit und -sicherheit zuträglich.²⁾

4. Angleichung der Terminologie

Die Gesetzestexte in §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 und § 21 VersG müßten angeglichen werden. "Gröblich stören" bedeutet dasselbe wie "grob stören" bzw. "grobe Störung". Die unterschiedlichen Formulierungen können zu einer Unsicherheit führen³⁾, die sich durch eine terminologische Vereinheitlichung ein für allemal vermeiden ließe.

5. Neuformulierung des § 2 Abs. 2 VersG

Grobe Störungen sind zu bejahren, wenn die Durchführung der Versammlung verhindert wird (§ 2 Abs. 2 VersG). Aber auch wenn die Versammlung nicht verhindert, dafür aber ein Teil der Versammlungsordnung erheblich beeinträchtigt wird, liegt - nach hier vertretener Ansicht - eine grobe Störung vor.⁴⁾ Deshalb sollte die allgemeine Ver-

1) s.o. S. 85 f.

2) ebenso Gintzel DP 1982, 301

3) vgl. Debatte bei Gesetzeserlaß, Dt.BT 12872

4) s.o. S. 120 ff., weite Auslegung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG

botsvorschrift des § 2 Abs. 2 VersG generell die Vornahme grober Versamlungsstörungen bzw. die Absicht grober Störungsverursachung verbieten, statt sich nur auf einen Spezialfall der groben Störung - die Störung, die die ordnungsgemäße Versammlungsdurchführung verhindert - zu beziehen. Daher folgender Formulierungsvorschlag: "Bei öffentlichen Versammlungen und Aufzügen hat jedermann Handlungen zu unterlassen, die grobe Störungen bezwecken."

6. Überlegungen zu einer anderen Fassung des
§ 21 VersG

Bei § 21 VersG stellt sich die Frage, ob der Straftatbestand nicht sämtliche Fälle grober Störungsverursachung erfassen sollte, also auch die erhebliche Beeinträchtigung eines Teils der Versamlungsordnung¹⁾, ohne daß die Beeinträchtigung auf eine Verhinderung oder Vereitelung der Versammlungsdurchführung insgesamt oder auf eine Versammlungssprengung hinauslaufen müßte. Die Vorschrift wäre dann wie folgt zu ändern: "Wer in der Absicht, nicht-verbote Versammlungen oder Aufzüge zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder wer grobe Störungen absichtlich verursacht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft." Das subjektive Merkmal der Absicht stellt dabei sicher, daß

1) hier bezeichnet als "sonstige grobe Störung";

nur der Täter bestraft werden kann, der persönlich die Verantwortung für die Tat trägt. Absicht muß als intensivierter Vorsatz, nicht nur als *dolus directus* verstanden werden, denn die hohe Strafandrohung ist nur gerechtfertigt, wenn es dem Täter auf die grobe Störung ankommt.

Verzichtet man auf die Ausweitung der Strafvorschrift durch Einbeziehung von nur "teilweisen" erheblichen Beeinträchtigungen der Versammlungsordnung, ist die Vornahme dieser sonstigen groben Störungen unter die Vorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG zu subsumieren. Denn fällt einerseits die sonstige grobe Störung nicht unter die Strafnorm des § 21 VersG, andererseits die einfache Störung bereits unter den Ordnungswidrigkeitstatbestand des § 29 Abs. 1 Nr. 4 VersG, dann muß erst recht die sonstige grobe Störung im Sinne einer "erheblichen" Teilstörung der Versammlung dem Ordnungswidrigkeitstatbestand zugeordnet werden.

7. Nähere Bestimmung des Tatbestandsmerkmals der "größlichen Störung" der Versammlungsordnung in den §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG

Da auch eine Teilstörung des Versammlungsablaufs für eine gröbliche Störung im Sinn der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG ausreicht¹⁾, könnte zur Klarstellung der Gesetzes-

1) s.o. S. 120 ff.

wortlaut dieser Vorschriften folgendermaßen umformuliert werden: "Versammlungsteilnehmer, die die Versammlungsordnung insgesamt oder zum Teil gröblich stören, ...".

8. Koordinierung der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG

Nachdem Aufzüge eine Unterart der öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel sind, bedarf es in § 19 VersG nur eigener Bestimmungen, soweit eine Abweichung von denen in § 18 VersG vorgesehen ist. Dies ist bisher im VersG nicht konsequent so geregelt.

Beispielsweise sind die Wiederholungen der Regelungen des § 18 VersG in § 19 Abs. 1, 2 und 4 VersG überflüssig, weil die Regelungen in § 18 VersG für a l l e öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel einschließlich der Aufzüge gelten. Die Beseitigung der Wiederholungen in den Absätzen 1, 2 und 4 in § 19 VersG diene der Klarheit; es läge dann ein durchgehend konsequentes Regulationssystem vor: § 19 VersG enthielte nur Ausnahmeregelungen gegenüber § 18 VersG für Aufzüge. Es könnte dann auch ohne weitere Begründung davon ausgegangen werden, daß die in §§ 18 i.V.m. 11 Abs. 2 VersG geregelte Entfernungspflicht ausgeschlossener Störer für Aufzugsteilnehmer ebenso gilt wie für Teilnehmer an sich nicht fortbewegenden öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel.¹⁾

1) s.o. S.170f:derzeit bedarf die Geltung der Entfernungspflicht für Aufzugsteilnehmer gemäß § 11 Abs. 2 VersG noch besonderer Begründung

III. Gewährleistung der Demonstrationsfreiheit durch einen eigenen Verfassungsartikel

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist überlegenswert, ob es mit Blick auf die heute erhebliche rechtspolitische Bedeutung der Demonstrationen, insbesondere der Großdemonstrationen, gerechtfertigt wäre, die Demonstrationsfreiheit in einem eigenen Grundrechtsartikel zu normieren.

Ein Vorteil wäre, daß die "verfassungsrechtliche" Gewährleistung des Demonstrationsrechts dann nicht mehr - wie erst kürzlich wieder geschehen - in Frage gestellt werden könnte.¹⁾

Dagegen spricht freilich, daß die Demonstrationsfreiheit durch die Grundrechte der Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 GG, geschützt wird und ein eigener Verfassungsartikel diese Bestimmungen textlich nur wiederholen könnte. Für inhaltlich andere engere oder weitere Regelungen der Demonstrationsfreiheit als in den bisher einschlägigen Artikeln 5 und 8 des Grundgesetzes sprechen keine gewichtigen Gründe. Die Situation ist hier vor allem anders als bei der angestrebten Aufnahme des Umweltschutzes in die Verfassung.²⁾ Mit der Statuierung des Umweltschutzes in der

1) Stöcker DÖV 1983, 99 ff.; vgl. auch Samper BayVB1 1969, 78

2) in Art. 141 Bay. Verfassung; diskutiert wird auch die Aufnahme des Umweltschutzes ins GG.

Verfassung wird der Ökologie-Belang stärker gewichtet, erhält er - was bisher nicht der Fall war - verfassungsrechtlichen Rang. Dagegen würde die Aufnahme der Demonstrationsfreiheit in einen eigenen Grundrechtsartikel zu keiner stärkeren rechtlichen Gewichtung des Demonstrationsrechts führen, da es wegen seiner Gewährleistung durch die Grundrechte der Art. 5 und 8 GG bereits verfassungsrechtlich abgesichert ist.

Das Gewicht des Demonstrationsrechts könnte sich allenfalls faktisch erhöhen. Doch selbst wenn dies bestimmte politische Gruppierungen aus politisch-taktischen Erwägungen befürworteten, kann dies nicht Anlaß zu einer Verfassungsänderung geben.

Lebenslauf

geboren	am 25. August 1954 in München als Tochter des Dipl.-Ingenieurs Werner Zitzmann und der Hausfrau Renate Zitzmann, geb. Fürst
Schulbildung	1961 – 1965 Volksschule in Gauting, Lkr Starnberg 1965 – 1974 Neusprachliches Gymnasium in Tutzing, Lkr Weilheim Juni 1974 Abitur
Studium	der Rechtswissenschaft an der Universität München
Referendarexamen	1979 I in München
Assessorexamen	1981 II in München
Beruf	Seit August 1982 tätig im Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen

